

9 rue du Clon
49000 ANGERS

Téléphone : 02 41 24 18 80

Télécopie : 02 41 24 18 99

Messagerie :
documentation@cdg49.fr



L'exercice du droit de grève dans la Fonction Publique Territoriale

[Préambule de la Constitution du 04/10/1958.](#)

[Préambule de la Constitution du 27/10/1946](#)

[Code général de la fonction publique \(Articles L114-1 à L114-10\)](#)

[Code du travail, Article L.2512-1 et suivants](#)

SOMMAIRE :

(cliquez sur les titres pour un accès rapide à la page désirée)

I. Nature et définition du droit de grève.....	P. 02
II. Les modalités d'exercice du droit de grève.....	P. 03
III. Le préavis de grève.....	P. 03
IV. La continuité du service public.....	P. 04
• Mesures proportionnées et continuité du service public	
• Un recours limité à la désignation	
• La réquisition par le seul représentant de l'Etat	
• Instauration d'un service minimum à l'école	
• Accord pour assurer la continuité du service public	
V. Les conséquences de l'exercice du droit de grève sur la situation des agents.....	P. 09
• Rémunération	
• Avancement	
VI. Les sanctions disciplinaires motivées par des fautes commises lors de l'exercice du droit de grève.....	P. 11

I. Nature et définition du droit de grève :

Le droit de grève est un droit fondamental. Reprenant le préambule de la constitution du 27 octobre 1946, alinéa 7 auquel renvoie le préambule de la constitution du 04 octobre 1958, l'article L114-1 du Code général de la fonction publique précise que :

« Les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent. »

Ainsi, si le droit de grève est un principe à valeur constitutionnel, le législateur peut apporter des limitations à l'exercice de ce droit en vue d'assurer la continuité du service public ([Conseil Constitutionnel, Décision n°87-230 DC du 28 juillet 1987, considérant 7](#)) ([voir infra page 4](#)).

Cette réglementation du droit de grève est fixée par les articles L.2512-1 à L.2512-5 du code du travail. Ces articles s'appliquent aux communes de plus de 10.000 habitants et aux personnels des organismes ou établissement chargés de la gestion d'un service public. ([Code du travail, L.2512-1](#)).

A contrario, pour les communes de **moins de 10.000 habitants**, ces dispositions du code du travail ne sont donc pas applicables. **Toutefois**, le Conseil d'État considère que l'absence de réglementation ne peut avoir pour conséquence d'exclure les limitations apportées à l'exercice du droit de grève pour en éviter un usage abusif ou contraire à l'ordre public ([CE Ass. n°01645 du 07/07/1950, DEHAENE](#)). **L'autorité territoriale peut prendre les mesures pour assurer le bon fonctionnement des services publics, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir.** ([QE N°31372, 10^{ème} législature, Réponse publiée au JO le 25/12/1995, p. 5484 ; Conseil d'État, 09/07/1965, N°58778 58779](#)).



Les collectivités de moins de 10.000 habitants sont tenues par les principes imposant le fonctionnement et la continuité des **services publics essentiels**, tout comme les collectivités de plus de 10.000 habitants.

La grève est définie par les juridictions de l'ordre judiciaire et les juridictions de l'ordre administratif comme une **cessation concertée** et collective du travail pour défendre des **intérêts professionnels**.

La licéité de la grève dépend ainsi de **trois conditions** qui influent sur les modalités d'exercice de la grève :

- ⇒ Une cessation de l'activité
- ⇒ Une cessation concertée
- ⇒ La défense d'un intérêt professionnel

II. Les modalités d'exercice du droit de grève :



Par principe, la grève ne peut être le fait d'un agent isolé.

La grève s'exerce par le biais d'une cessation **collective** et concertée du travail. Il ne peut normalement s'agir du fait d'un agent isolé, même pour défendre un intérêt professionnel. Toutefois, après avoir rappelé ce principe dans un arrêt du 18 juin 1998, la Cour Administrative d'Appel de Marseille a précisé qu'exceptionnellement, l'exercice du droit de grève peut également être le fait d'un **agent exerçant seul des fonctions spécifiques**. (C.A.A. Marseille, 1ère chambre, N°96MA10733 du 18/06/1998).



La grève implique un arrêt de son activité.

La **cessation d'activité doit être réelle et totale** :

Dans le cas où un agent effectuerait son service mais qu'il refuserait d'effectuer la totalité de ses heures de services ou la totalité des tâches afférentes à son poste, ces faits ne sauraient être qualifiés de grève, dans la mesure où il n'y a pas absence de service fait. Cet état de fait constituerait une faute passible de sanction disciplinaire au motif d'un refus d'obéissance hiérarchique (C.E. n°87210 du 14/02/1992 et C.E. n°146119 du 27/04/1994).

Serait également sanctionné le fait pour un agent d'exercer ses missions en suivant scrupuleusement des instructions dans le but de paralyser un service, autrement appelé « **grève du zèle** » (C.E. n°93288 du 21/09/1992).

L'article L.2512-3 du code du travail dispose que les personnels des communes de plus de 10000 habitants et les personnels des entreprises, organismes et établissements chargés de la gestion d'un service public ne peuvent suspendre et reprendre le travail à des heures différentes, en cas de cessation concertée. Sont prohibées les cessations d'activité par échelonnement successif ou roulement dans un même établissement ou service.

La grève ayant un motif totalement dépourvu de visée professionnelle, tel que des revendications politiques, est illicite.

III. Le préavis de grève :

Dans les communes de plus de 10.000 habitants ou les entreprises, organismes et établissements chargés de la gestion d'un service public, l'exercice du droit de grève est précédé d'un préavis. Pour le **personnel des communes de moins de 10.000 habitants, il n'existe pas de disposition particulière**. « Dans ces conditions, les personnels de ces communes qui entendraient faire usage du droit de grève **ne sont pas astreints à l'obligation de préavis** » (QE n°105638, JOAN 14/06/2011, p. 6286)



Un préavis doit impérativement être respecté dans les communes de plus de 10.000 habitants.

Le préavis, émanant d'une organisation syndicale représentative au plan national, doit parvenir 5 jours francs, avant le début de la cessation du travail. Ce délai calculé en jour franc, commence à courir dès le jour suivant le dépôt du préavis. La grève ne peut intervenir que le lendemain du cinquième jour de délai.

Aucune disposition n'interdit à plusieurs organisations syndicales représentatives d'envoyer un préavis séparément. Par conséquent, chaque préavis peut prévoir une date de grève différente. (Cass. Soc.04/02/2004, Syndicat SSE-CFDT c/ Société Connex-Bordeaux SA et autres).

Le code du travail prévoit que le préavis est à destination de l'autorité territoriale ou à la direction de l'organisme intéressé. Toutefois, le Conseil d'État, dans un arrêt du 16 janvier 1970 (C.E. N° 73894 du 16/01/1970 - Hôpital Rural de Granvilliers) a considéré que le dépôt d'un **préavis au niveau national** auprès d'une autorité publique rend la grève licite sans qu'il soit besoin de déposer un second préavis auprès des autorités ou des directions locales.

Le préavis doit mentionner les motifs professionnels justifiant le recours à la grève. Il doit également préciser l'étendue géographique du mouvement, et fixer l'heure de début de la grève ainsi que sa durée. Il peut être prévu dans le préavis que la durée ne sera pas limitée.

Durant la durée du préavis, les parties sont tenues de négocier.

Le dépôt du préavis n'impose pas au personnel de se déclarer gréviste par avance. Seule une disposition législative particulière peut imposer à un agent de devoir se déclarer.

Les agents ne sont pas tenus de cesser leur activité dès l'heure de début fixée dans le préavis mais peuvent légitimement commencer la grève dès le début d'une de leur prise de service intervenant durant la période prévue par le préavis. (CE n°286294 du 29/12/2006)

IV. La continuité du service public :



Le droit de grève doit être **concilié** avec d'autres principes fondamentaux

Le droit de grève est reconnu par le Conseil Constitutionnel comme ayant une **valeur constitutionnelle**, mais ce dernier a également admis que des limitations pouvaient être prévues afin de préserver la continuité du service public. (Conseil Constitutionnel : Décision n°87-230 DC du 28 juillet 1987). Ce même souci d'adéquation des limitations de l'exercice du droit de grève pour le concilier avec l'exigence de la continuité du service public, avait été exprimé par le Conseil d'État, à compter de l'arrêt DEHAENE concernant les agents et fonctionnaires de l'État (C.E. Ass. n°01645 du 07/07/1950, DEHAENE).

Au demeurant, pour le personnel communal, cette même juridiction considère qu' « **il appartient**

au maire, responsable du fonctionnement des services communaux, de prévoir, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, la nature et l'étendue des limites qui doivent être apportées au droit de grève en vue d'éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre et de la sécurité publique » (CE, n° [58778](#), [58779](#), du 09/07/1965, *POUZENC*).



L'autorité territoriale doit prendre les mesures **proportionnées** pour assurer la **continuité du service public**.

Il appartient à l'autorité territoriale d'apprécier si l'organisation des services exige la présence d'un ou plusieurs agents et **de prendre les mesures proportionnées** afin d'assurer la continuité de ce service. Le tribunal administratif de Rennes dans un jugement du 1^{er} juillet 2004 (N°02885) avait sanctionné la réquisition nominative de la totalité du personnel d'une crèche.

La proportionnalité des restrictions avait été rappelée par le ministre en charge des collectivités territoriales : « *les organes dirigeants des personnes morales chargées d'une mission de service public peuvent édicter des règles en matière d'exercice du droit de grève au sein de ces organismes. Toutefois, les limitations instaurées au droit de grève par le pouvoir réglementaire ne sauraient dépasser celles rendues strictement nécessaires **par la conservation des installations et du matériel, la sécurité physique des personnes ou le fonctionnement des services indispensables à l'action gouvernementale.** Les limitations imposées aux agents publics par le pouvoir réglementaire font l'objet d'un contrôle du juge qui se montre défavorable aux interdictions à caractère général et absolu. Le droit de grève fait donc l'objet dans le secteur public d'une réglementation qui tient à la fois compte de son caractère constitutionnel et de la nécessaire continuité du service public. Ainsi, **l'instauration d'un service minimum généralisé ne saurait constituer** une réforme adaptée tant aux besoins des usagers qu'à la résolution des conflits dans le secteur public.* » (QE n°[60212](#), *JOAN* du 30/07/2001, p. 4421).

La continuité du service public est à envisager pour les seuls **services indispensables**. Cette « Continuité » du service ne veut toutefois pas dire « fonctionnement normal ». (*Conseil Constitutionnel*, n° 96-217, *considérants 77 et 78*).

Un service minimum à ainsi pu être mis en place par un SDIS du fait de sa mission de secours. (*C.A.A. de LYON*, du 16/06/2011, N° 10LY00214)

(Voir également la négociation d'un accord visant à assurer la continuité du service, page 7.)

Un recours limité à la désignation :

La désignation ne peut être mise en place que dans le cas susmentionné d'un service public **strictement indispensable**. Elle ne peut intervenir que dans le cas où aucun agent non gréviste ne peut assurer le service minimum (CE, n° 58778, 58779, 09/07/1965, *POUZENC* & CE, 67286, 16/12/1966). Elle s'effectue par décision de l'autorité territoriale, sous réserve de l'appréciation du juge administratif*, qui vise l'emploi concerné. Cette désignation doit être motivée et notifiée aux agents concernés. Elle ne saurait avoir un caractère général et est limitée à des emplois précis strictement indispensables.

(*) Il est possible pour ces agents d'entamer une procédure de recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

La réquisition par le seul représentant de l'Etat :

L'article L2215-1 4° du Code général des collectivités territoriales dispose qu' « 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 département 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. » La réquisition doit être motivée, comporte des mesures imposées par l'urgence et proportionnées aux nécessités de l'ordre public. Elle peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.

Instauration d'un service minimum à l'école :

L'article L.133-1 du code de l'éducation impose d'accueillir gratuitement les enfants scolarisés dans une école maternelle ou élémentaire publique, en l'absence du personnel enseignant du fait d'une grève. Les conditions de mise en place de ce service minimum sont prévues aux articles L. 133-3 à L. 133-12 du code de l'éducation.

Si cet accueil relève normalement de la compétence de l'État, la loi 2008-790 du 20/08/2008 fait peser cette obligation, depuis le 1er septembre 2008 sur les communes lorsqu'au moins 25 % du nombre de personnes qui exercent des fonctions d'enseignement dans cette école se sont déclarées en grève (*article L.133-4 du code du travail*). Ainsi, passé ce seuil, la commune doit mettre en place le service d'accueil à destination des élèves d'une école maternelle ou élémentaire **publique** située sur son territoire.

Pour ce faire, le maire doit être informé au plus tard quarante-huit heures avant le début de la grève, du nombre, par école, des personnes ayant déclaré leur intention d'y participer. « *L'autorité administrative communique sans délai au maire, pour chaque école, le nombre de personnes ayant fait cette déclaration et exerçant dans la commune. [...]Les familles sont informées des modalités d'organisation du service d'accueil par la commune* » (*article L.133-4 du code de l'éducation*).

La déclaration préalable n'interdit pas un enseignant de renoncer à l'exercice de son droit de grève le jour même.

La circulaire D3-2008 n°61 du 30/09/2008 prévoit trois types de personnel pouvant être appelés en renfort :

- ✓ les agents occasionnels,
- ✓ les vacataires
- ✓ et les bénévoles.

Les agents municipaux, non grévistes, dans le respect des missions fixées par leur cadre

d'emploi pourront également être appelés en renfort.

Le maire doit établir une liste des personnes susceptibles d'assurer une présence continue, et possédant les qualités nécessaires pour accueillir et encadrer les enfants. (*article L.133-7 du code de l'éducation*). Son absence ne dispense pas la mise en place de l'accueil.

Cette liste doit être fournie à l'inspecteur d'académie.

La **qualification du personnel et le taux d'encadrement** relèvent de la seule appréciation et responsabilité des communes. (*QE n°54373 JOAN du 15.12.2009 p. 12054*)

Accord visant à assurer la continuité de certains services publics :

Possibilité Introduite par la loi de transformation de la fonction publique (figurant au articles L114-7 et suivants)

Dans les collectivités territoriales et les établissements publics mentionnés à l'article L. 4 du Code général de la fonction publique,

- ⇒ 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 agents publics

peuvent **engager des négociations** en vue de la signature d'un accord visant à assurer la **continuité des services publics** de :

1. collecte et de traitement des déchets des ménages,
2. de transport public de personnes,
3. d'aide aux personnes âgées et handicapées,
4. d'accueil des enfants de moins de trois ans,
5. d'accueil périscolaire,
6. 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.

Cet **accord détermine**, afin de garantir la continuité du service public,

- ⇒ les fonctions
- ⇒ le nombre d'agents indispensables
- ⇒ 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**. (article L114-8)

A défaut de conclusion d'accord dans un **déla**i de **12 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**. (article L114-8)

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 dans les négociations informent,

- ⇒ au plus tard **48 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 (*La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende*).

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.

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.

(article L114-9)

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**. (L114-9)

Est possible 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 à l'article L. 114-9 . (L114-10)

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. (L114-10)

V. Les conséquences de l'exercice du droit de grève sur la situation des agents



Une retenue sur la rémunération :

L'article L115-1 du code de la fonction publique prévoit que « Les fonctionnaires ont droit, **après service fait**, à une rémunération ».

Ainsi, en l'absence de service fait, une retenue est opérée. Il s'agit d'une « **mesure purement comptable qui n'est soumise à aucune procédure particulière** » (CE N°10892 du 18/04/1980). Il ne doit pas être porté sur le bulletin de salaire la mention de l'exercice du droit de grève mais une **mention neutre** indiquant une simple absence non rémunérée ou une régularisation.

A contrario, des agents présents durant la totalité de leurs heures, mais qui refuseraient d'effectuer certaines de leurs tâches sous couvert du mouvement de grève, ne peuvent être privés du droit de percevoir l'intégralité de leur rémunération, puisque ces agissements sont des fautes passibles de sanctions disciplinaires et non une cessation d'activité pour grève. (CE cité supra N°146119, 27/04/1994).

En l'absence de disposition législative précise, il semble que la notion de service fait ne correspond pas toujours aux périodes d'obligation de service d'un agent. Ainsi, dans le cas d'une grève prolongée incluant des week-end ou des jours fériés, ces journées entraîneront également privation de rémunération (C.E., n°3918, du 07/07/1978 Omont ; C.E., n° 305350, du 27/06/2008, ministre de l'économie et des finances ; C.E., du 24 juin 2011, Commune de Neuilly-sur-Seine)



L'autorité territoriale ne peut apprécier l'opportunité d'opérer la retenue. (C.E. du 15/01/1997, institut national de recherche en informatique et en automatique, n°135693)



La retenue sur traitement doit être proportionnelle à la durée de service non fait (C.A.A. Nancy, du 31/05/2001, département de la Moselle n°97NC00480) :

Par principe, un jour de grève correspond à une retenue d'1/30^{ème}.

Pour 1/2 journée de grève la retenue sera d'1/60^{ème}.

Pour 1 heure de grève, la retenue sera d'1/151,67^{ème}.

La Direction Générale des Collectivités Locales a précisé, dans le courrier DGCL/FPT3/2000/n°363/DEP du 5 juillet 2000, que :

*« 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. Au cas d'espèce, évoqué par votre lettre, la retenue pour fait de grève sera la même quel que soit le jour de la semaine, qu'il soit un jour de 3 heures ou 6 heures de travail, si la cessation d'activité est égale au total d'heures normalement prévu pour la durée de travail de cette journée. Par contre une cessation de 3 heures un jour où l'activité normale est de 6 heures donnera lieu à une retenue de 1/60ème. pondérée par le nombre d'heures non effectuées ».*

Néanmoins, pour les agents annualisés, il est à noter que :

dans un arrêt du 17 septembre 2012, concernant du service non fait, la Cour Administrative d'Appel de Nancy ([12NC00552](#)) a considéré que « l'absence de service fait par un fonctionnaire territorial donne lieu à une retenue sur son traitement, et qu'à défaut de dispositions législatives applicables à ces agents précisant le régime de cette retenue, son montant doit être proportionné à la durée de l'absence, en comparant cette durée aux obligations de service auxquelles les intéressés étaient soumis pendant la période au cours de laquelle l'absence de service fait a été constatée et au titre de laquelle la retenue est opérée ». En l'espèce, pour déterminer la retenue limite à opérée, les juges avaient retenus que la durée d'absence représentait 10,1 % de l'obligation de service mensuelle de l'agent

Dans le cadre d'une participation à une grève d'un sapeur pompier, le Conseil d'Etat (17/07/2009, [303588](#) & 17/07/2009, [303623](#)) avait déjà retenu que la retenue « pouvait excéder un trentième du

traitement mensuel dès lors qu'elle était proportionnelle à l'absence constatée » en se basant sur son obligation de service annuel.

Le supplément familial de traitement (SFT) et les remboursements de frais ne sont pas pris en compte dans la retenue. ([Circulaire du 30 juillet 2003 relative à la mise en oeuvre des retenues sur la rémunération des agents publics de l'Etat en cas de grève](#))

Une absence d'impact de la grève sur l'avancement :

La cessation du travail pour grève ne saurait avoir de conséquence sur le droit aux avancements de grade et d'échelon (*Circulaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie N°2B-01-148 du 26/02/2001*).

VI. Les sanctions disciplinaires motivées par des fautes commises lors de l'exercice du droit de grève :

Lorsque l'exercice du droit de grève est régulier, l'agent ne peut être mis en demeure de reprendre son poste et faire l'objet d'une procédure d'abandon de poste (*C.E. du 26/06/1996, n° 135098 et n° 139935*).

L'article L.2512-4 du code du travail dispose que l'inobservation des dispositions présentes dans ce même code entraîne l'application des sanctions prévues par les statuts ou par les règles concernant les personnels intéressés.

Aucune sanction ne peut être prononcée sans que l'agent intéressé n'ait été mis à même de [présenter des observations](#) sur les faits qui lui sont reprochés.

L'intéressé dispose d'un droit d'accès au dossier le concernant.

Il est prévu, par l'article L.2512-4 susvisé, que la révocation et la rétrogradation ne peuvent être prononcées qu'en conformité avec la [procédure disciplinaire](#) normalement applicable.

Dans le cas où la révocation est prononcée au titre d'une faute commise lors de l'exercice du droit de grève, elle ne peut entraîner la perte des droits à la retraite.

La sanction devra être proportionnée aux fautes commises.

Est, par exemple, sanctionnée la grève sur le tas. En effet, les grévistes n'ont pas le droit d'occuper les locaux sous peine de commettre une faute disciplinaire (*CE, 11/02/1966, n°65509, Legrand*).
