



COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION
DE BASTIA

**VADE-MECUM
SUR LES DROITS
SYNDICAUX**

2021

Table des matières

Le droit à l'exercice du droit syndical.....	1
LA REPRESENTATIVITE SYNDICALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE.....	1
Champ de la liberté syndicale	2
Les syndicats représentatifs de la Communauté D'AGGLOMERATION DE BASTIA.....	4
MOYENS SYNDICAUX.....	5
LES LOCAUX SYNDICAUX ET EQUIPEMENTS.....	6
Les conditions d'attribution d'un local.....	6
Contenu et nature des locaux mis à disposition	6
L'utilisation des technologies de l'information et de la communication et des données relatives à la gestion du personnel	7
L’AFFICHAGE DES DOCUMENTS D’ORIGINE SYNDICALE	12
LA DISTRIBUTION DE DOCUMENTS SYNDICAUX	13
REUNIONS SYNDICALES	14
Les réunions statutaires ou d'information susceptibles d'être organisées par toutes les organisations syndicales.....	15
Les réunions mensuelles d'information organisées seulement par les organisations syndicales représentatives.....	16
LA COLLECTE DES COTISATIONS SYNDICALES	18
L'EXERCICE DU MANDAT SYNDICAL	19
LES CREDITS DE TEMPS SYNDICAL (CTS).....	19
Le cadre spécifique : la mutualisation du crédit de temps syndical.....	20
La répartition du crédit de temps syndical entre les organisations syndicales	20
Présentation des différentes autorisations d'absence (AA)	22
LES DECHARGES D'ACTIVITE DE SERVICE	25
Calcul des heures.....	26
Distinction : décharge totale et décharge partielle de service	28
Modalités.....	28
Gestion des agents déchargés de service pour l'exercice du droit syndical	29
Evaluation des agents déchargés	32
Gestion du déroulement de Carrière (avancement, promotion interne)	33
DETACHEMENT POUR L'EXERCICE D'UN MANDAT SYNDICAL	35
LE CONGE DE FORMATION SYNDICALE	35
LIBERTÉ D'OPINION, OBLIGATION DE RÉSERVE ET ACTION SYNDICALE	36
Présentation de l'obligation de réserve	37
Obligation de réserve et action syndicale	38

LE DROIT DE GREVE	40
DEFINITION DU DROIT DE GREVE.....	40
LES CONDITIONS D'EXERCICE DU DROIT DE GREVE	40
Le dépôt d'un préavis	41
La prévention des conflits	41
Droit de grève et retenue sur traitement	43

LE DROIT A L'EXERCICE DU DROIT SYNDICAL

LA REPRESENTATIVITE SYNDICALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Textes de références :

Loi du 26 janvier 1984

Décret n°85-397 du 3 avril 1985 modifié relatif à l'exercice du droit syndical dans la Fonction Publique Territoriale

Décret n°85-552 du 22 mai 1985 modifié relatif au congé de formation syndical

Préambule de la Constitution de 1946

Loi n°83-634 du 13 juillet 1983

Loi n°84-53 du 26 janvier 1984

Loi n°2010-751 du 5 juillet 2010

L'exercice du droit syndical au sein de fonction publique territoriale est principalement organisé par les articles 57-7, 100 et 136 de la loi du 26 janvier 1984.

Le décret n° 85-397 du 3 avril 1985 modifié relatif à l'exercice du droit syndical dans la Fonction Publique Territoriale et le décret n° 85-552 du 22 mai 1985 modifié relatif au congé de formation syndical dictent les principales dispositions.

La liberté syndicale est un principe constitutionnel. Selon le préambule de la Constitution de 1946 : tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix. Cette liberté est réaffirmée par le Statut général des fonctionnaires pour les titulaires et les non-titulaires¹.

L'article 8 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 pose que « le droit syndical est garanti aux fonctionnaires ». En sont déduites dans ce même texte, des prérogatives au profit à la fois des agents et des organisations syndicales.

Le même article dispose que les agents « peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats. Mais il convient de respecter l'objet syndical qui porte sur la défense des intérêts professionnels. Ainsi une organisation liée à un parti politique ne peut revendiquer la qualité de syndicat professionnel².

Les règles statutaires de constitution des syndicats sont notamment complétées subsidiairement par des références au code du travail aux articles L. 2121-1 et suivants.

En cas de création d'un syndicat ou d'une section syndicale, l'autorité territoriale est informée, des statuts et de la liste des responsables de l'organisme syndical lorsque cet organisme compte des adhérents parmi les agents relevant de cette autorité territoriale³.

¹ Art. 8 loi n°83-634 du 13 juil. 1983 et art. 136 loi n°84-53 du 26 janv. 1984.

² TGI Evry, 10 mars 1997, Synd. national des policiers en tenue, Dr. adm. 1997, comm. 133.

³ Article 1 du décret n° 85-397.

A noter qu'une section syndicale est une simple émanation du syndicat qu'elle représente. Elle n'a pas à disposer de statut propre mais doit seulement transmettre à l'autorité les statuts du syndicat dont elle relève.

Concernant les organisations syndicales elles-mêmes, elles « 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 » ; le juge constitutionnel a ajouté ici la condition que « la liberté personnelle du salarié soit respectée⁴ ».

Des fonctions supplémentaires sont tenues par les syndicats les plus représentatifs. En premier lieu, ils désignent ou proposent les représentants du personnel aux instances paritaires au sein desquelles ils « débattent avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail⁵ ». En second lieu, la qualité pour négocier la « détermination de l'évolution des rémunérations » avec le gouvernement, leur est également reconnue⁶, suivant un dispositif précédemment analysé. Cette fonction a été étendue par la loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la Fonction publique.

La reconnaissance institutionnelle des syndicats professionnels s'accompagne logiquement d'un enrichissement des conditions d'exercice du droit syndical. Ainsi, la loi du 5 juillet 2010 a aussi enrichi les conditions d'exercice du droit syndical en prévoyant que « les compétences acquises dans l'exercice d'un mandat syndical sont prises en compte au titre des acquis de l'expérience professionnelle⁷ ».

De même, pour les critères d'appréciation de la représentativité des organisations syndicales de la Fonction publique, l'administration doit se référer à l'ensemble des critères énoncés dans le code du travail⁸. De fait, le nombre de voix obtenues aux élections professionnelles (principalement l'élection des délégués du personnel dans les commissions administratives paritaires) est le critère déterminant⁹.

CHAMP DE LA LIBERTE SYNDICALE

L'application des règles du droit syndical par la jurisprudence est la même quelle que soit la Fonction publique en cause.

A l'égard de la fonction publique territoriale, la jurisprudence intervient pour garantir la liberté syndicale, par exemple :

- En sanctionnant une décision de mutation d'un rédacteur principal faisant obstacle à l'exercice de sa fonction de délégué syndical, pour violation de l'article 7 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983¹⁰.
- La liberté syndicale est encore préservée lorsqu'un juge écarte l'allégation d'un employeur territorial justifiant « le licenciement de Mme C. aux motifs d'un recours abusif aux autorisations spéciales d'absence pour activités syndicales et de décharges de service en l'absence de mandat syndical », en s'appuyant sur « la production du procès-verbal de l'assemblée générale du 11 janvier 2010 du syndicat départemental Force ouvrière des agents territoriaux de l'Aisne, déposé le 17 février 2010 à la mairie de

⁴ Cons. const., 25 juill. 1989, n°89-257 DC, Rec. Cons. const. 1989, p. 59.

⁵ L. no 83-634, 13 juill. 1983, art. 8, al. 2.

⁶ L. no 83-634, 13 juill. 1983, art. 8, al. 2.

⁷ L. n° 2010-751, 5 juill. 2010, art. 2, rétablissant : L. n° 83-634, 13 juill. 1983, art. 15.

⁸ C. trav., art. L. 2121-1.

⁹ CE, 6 nov. 1985, Féd. CFTC des personnels de l'Équipement, Lebon, p. 483 ; CE, ass., 5 nov. 2004, 1^{re} aff. : n° 257878, UNSA ; 2^e aff. : n° 252102, Union des organisations de fonctionnaires et assimilés – Groupe des dix solidaires, AJDA 2004, p. 2391.

¹⁰ CE, 28 avr. 1989, n°85664, Ville de Lyon.

Chauny, [attestant de] la réalité du mandat détenu depuis cette assemblée générale au sein du bureau départemental de cette organisation » par cette secrétaire de mairie licenciée. Il en déduit que « la sanction affectant Mme C. est fondée sur des faits matériellement inexacts¹¹ ».

- Une « discrimination syndicale » est retenue par un juge d'appel, au motif « que le refus de renouvellement du contrat de la requérante était uniquement motivé par la volonté du maire de Plan de Cuques de sanctionner Mme E. en raison de ses activités syndicales¹² ».

En revanche, le juge administratif élude l'examen du moyen tiré d'un traitement discriminatoire en lien avec son appartenance au syndicat SUD, à l'égard d'un agent territorial dont la candidature à un poste est écartée, en établissant que « les candidats finalement retenus justifiaient de qualifications supplémentaires que M. A. ne possédait pas¹³ ».

De même, la Haute juridiction estime que n'est pas constitutive d'une rupture d'égalité devant la loi « l'existence de conditions d'éligibilité différentes pour l'accès, d'une part aux instances représentatives du personnel de la FPT et, d'autre part aux instances représentatives du personnel instituées pour les salariés de droit privé par le code du travail », l'égalité de traitement s'appréciant entre les agents d'un même corps ou d'un même cadre d'emplois¹⁴.

Le juge constitutionnel, saisi d'une QPC mettant en cause la constitutionnalité de l'article 72 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoyant que « durant la procédure de rupture conventionnelle, le fonctionnaire peut se faire assister par un conseiller désigné par une organisation syndicale représentative de son choix », déclare la disposition contestée contraire à la Constitution, avec effet immédiat attaché à cette déclaration d'inconstitutionnalité. Le syndicat requérant dénonçait « deux différences de traitement injustifiées : l'une entre les syndicats représentatifs et les syndicats non représentatifs ; l'autre entre les fonctionnaires, selon qu'ils sont adhérents ou non d'un syndicat représentatif ». Le juge reconnaît l'existence d'une « différence de traitement », et estime que « la différence de traitement est sans rapport avec l'objet de la loi », dans la mesure où « le caractère représentatif ou non d'un syndicat ne détermine pas la capacité du conseiller qu'il a désigné à assurer l'assistance du fonctionnaire dans ce cadre¹⁵ ».

Le délit d'injure non publique est caractérisé selon la Cour de cassation lorsqu'une publication syndicale, laquelle est soumise à la législation sur la presse, diffusée seulement à l'intérieur d'une administration, met gravement en cause un administrateur territorial, en « dépassant le droit de critique que possède chaque salarié vis-à-vis de sa hiérarchie » et « en ne gardant pas la mesure dans l'expression de leurs opinions¹⁶ ». L'injure à l'encontre de son supérieur hiérarchique peut être retenue, en tant que manifestant un manquement aux devoirs d'obéissance et de réserve, comme une faute professionnelle à l'encontre d'un fonctionnaire syndiqué, le juge considérant alors que « la sanction prise à son encontre n'a pas eu pour objet de réprimer l'activité syndicale de l'intéressé¹⁷ ».

¹¹ CAA Douai, 25 juin 2015, n°14DA00329.

¹² CAA Marseille, 7 avr. 2015, n°14MA01266, Cne de Plan-de-Cuques.

¹³ CAA Lyon, 24 avr. 2012, n°11LY02256.

¹⁴ CE, 22 sept. 2014, n°384547.

¹⁵ Cons. const., n°2020-860 QPC, 15 oct. 2020, Syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur .

¹⁶ Cass. crim., 27 sept. 2011, n°11-80.325.

¹⁷ CAA Paris, 4e ch., 15 déc. 2009, n°09PA01382.

LES SYNDICATS REPRESENTATIFS DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE BASTIA

La loi définit des critères de représentativité syndicale qui s'apprécient sur le plan national pour l'ensemble de la fonction publique ou au plan local selon l'implantation et l'audience effectives des organisations.

Pour ce qui concerne la fonction publique territoriale, des élections professionnelles générales sont organisées pour l'élection des représentants du personnel en CAP (Commissions Administratives Paritaires) et CT (Comités Techniques) à la suite du renouvellement général des conseillers municipaux.

Les syndicats sont considérés comme représentatifs s'ils sont représentés au comité technique ou au conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Les élections professionnelles sont l'élément essentiel de la mesure de la représentativité syndicale.

Au niveau national, suite aux dernières élections professionnelles du 6 décembre 2018 et à la parution de l'arrêté du 25 janvier 2019 siègent au conseil supérieur de la fonction publique territoriale :

- CGT
- CFDT
- FO
- UNSA
- FA-FPT
- SUD CT

A l'issue des mêmes élections sont considérées représentatives **au sein de la Communauté d'Agglomération de Bastia**, les organisations syndicales disposant d'au moins un siège au comité technique paritaire :

- CGT (2 sièges)
- STC (3 sièges)

La représentativité syndicale s'apprécie donc au regard des résultats des scrutins du 6 décembre 2018. Elle peut évoluer, de façon marginale, au gré d'élections supplémentaires intermédiaires.

Cette représentativité est prise en considération pour la reconnaissance et l'attribution de moyens liés à l'exercice du droit syndical tels que prévus par la réglementation statutaire, ainsi que par la capacité à conclure des accords négociés avec les collectivités employeurs.

MOYENS SYNDICAUX

Textes de référence :

Décret n°85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale

Loi n°84-53 du 26 janvier 1984

Circulaire du 20 janvier 2016 relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale

Une réglementation a été édictée pour chaque Fonction publique, relative à l'exercice des droits syndicaux. Pour ce qui est de la Fonction publique territoriale, elle résulte du décret n°85-397 du 3 avril 1985 dont le champ d'application couvre, outre les fonctionnaires, les agents non-titulaires stagiaires, contractuels, auxiliaires ou vacataires, ainsi que les agents détachés ou mis à disposition de la collectivité territoriale considérée.

Plusieurs types de « franchises » syndicales sont ainsi prévues concernant :

- — les locaux syndicaux¹⁸
- — les réunions syndicales¹⁹
- — l'affichage des informations syndicales²⁰ : il bénéficie aux organisations syndicales ayant une section ou un syndicat officiellement déclaré auprès de la collectivité territoriale, ainsi qu'aux organisations syndicales représentées au Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale ;
- — la distribution de tracts²¹.

Le juge administratif a eu l'occasion de poser les bornes de l'exercice de la liberté syndicale, d'une part en admettant qu'un délégué syndical ait adressé une lettre à son maire employeur, en considérant que « l'emploi de termes fermes ne sont que l'expression de la volonté de leur auteur de défendre la liberté d'action syndicale », et d'autre part en confirmant la sanction disciplinaire (exclusion temporaire) prononcée par le maire, en s'appuyant sur la qualification de diffamation retenue par le juge judiciaire, appliquée aux propos tenus par le délégué en comité technique paritaire à l'encontre du directeur général des services de la commune, et sur le caractère fautif de l'intrusion dans un service en vue de l'accès aux panneaux syndicaux²².

Suivant l'article 2, alinéa 1 du décret n°85-397 du 3 avril 1985, des négociations entre l'autorité territoriale et les syndicats peuvent, le cas échéant, prévoir des conditions plus avantageuses que ce minimum réglementaire.

¹⁸ D. n°85-397, 3 avr. 1985, art. 3.

¹⁹ D. n°85-397, 3 avr. 1985, art. 5.

²⁰ D. n°85-397, 3 avr. 1985, art. 9.

²¹ D. no 85-397, 3 avr. 1985, art. 10.

²² CAA Versailles, 24 sept. 2009, n° 8VE01456.

LES LOCAUX SYNDICAUX ET EQUIPEMENTS

L'article 3 du décret n° 85-397 du 3 avril 1985 rappelle les conditions d'attribution des locaux syndicaux qui sont octroyés :

- soit par la collectivité ou l'établissement : cette obligation s'impose aux collectivités et établissements²³.
- soit par le Centre de gestion.

LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION D'UN LOCAL

Les collectivités d'au moins 50 agents doivent mettre un local commun à usage de bureau à la disposition des **organisations syndicales représentatives** ayant une section syndicale dans la collectivité ou l'établissement. Dans toute la mesure du possible, l'autorité territoriale met un local distinct à la disposition de chacune de ces organisations.

Lorsque les effectifs du personnel de la collectivité ou de l'établissement sont supérieurs à 500 agents, l'octroi de locaux distincts est de droit pour chacune de ces organisations syndicales.

Lorsque les effectifs cumulés du personnel d'un centre de gestion et du personnel des collectivités ou des établissements qui lui sont affiliés sont supérieurs à 500 agents, le centre de gestion met de droit un local distinct à la disposition de chacune de ces organisations syndicales. Les organismes affiliés à une même fédération ou confédération se voient attribuer un même local.

Lorsque l'effectif est inférieur à 50 agents, la collectivité territoriale n'est soumise à aucune obligation.

Pour rappel : Sont considérées comme représentatives les organisations syndicales représentées au comité technique local ou au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Conformément à l'article 100 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, à défaut d'une telle mise à disposition, ces collectivités et établissements leur versent une subvention permettant de louer un local et de l'équiper.

CONTENU ET NATURE DES LOCAUX MIS A DISPOSITION

Les locaux mis à disposition des organisations syndicales sont normalement situés dans l'enceinte des bâtiments administratifs, ou à défaut, le plus près possible du lieu de travail des agents²⁴. Les locaux comportent les équipements indispensables à l'activité syndicale. (Notamment : mobilier, ligne téléphonique, poste informatique, connexion au réseau internet, accès aux moyens d'impression et à un photocopieur, boîte aux lettres). Compte tenu de l'évolution technologique, il paraît adapté de prévoir un matériel informatique compatible avec celui couramment utilisé dans la collectivité, et notamment pour permettre le recours aux technologies de l'information et de la communication (TIC).

²³ CE, 20 janvier 1988, Syndicat National Unifié des Personnels des Forêts et de l'Espace Naturel, confédération française démocratique du travail, n° 63719 ; Syndicat solidaires-unitaires-démocratiques douanes (sud douanes), n° 189344 et n° 189345 ; CAA de Versailles, 3 février 2005, Syndicat national des personnels de recherche et des établissements d'enseignement supérieur - force ouvrière, n° 02VE03438.

²⁴ CE, 31 mai 2007, n° 298293, publié au Recueil Lebon.

Si la collectivité ou l'établissement ont été dans l'obligation de louer des locaux, ils en supportent la charge. Les locaux ainsi mis à disposition comportent les équipements indispensables à l'exercice de l'activité syndicale.

Conformément à la circulaire ministérielle du 20 janvier 2016 relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale, il est important d'établir les modalités de fonctionnement et d'organisation (coût des abonnements, moyens de reprographie, acheminement de la correspondance...) avec les syndicats.

En cas d'impossibilité par la collectivité ou l'établissement de mettre des locaux équipés à la disposition des organisations syndicales représentatives, et si la location est effectuée par les syndicats, une subvention représentative des frais de location et d'équipement des locaux leur est versée. Les frais de location sont estimés sur la base d'une location consentie dans des conditions équivalentes, en termes de superficie et de coût, à celles mises en œuvre au sein de l'administration concernée et tiennent compte de l'évolution du coût de l'immobilier ».

Lors de la construction ou de l'aménagement de nouveaux locaux administratifs, l'existence de locaux affectés aux organisations syndicales doit être prise en compte. . Néanmoins, et comme a pu le juger le Conseil d'État, les syndicats n'ont pas automatiquement droit aux locaux neufs et modernes même si leurs besoins doivent être pris en compte²⁵.

En outre, le refus de la commune (ou de l'établissement) d'examiner une demande d'attribution d'un local dans l'attente de la future construction de bâtiments présente un caractère manifestement illégal²⁶. Cependant, le Conseil d'État a reconnu la légalité de la décision d'un maire transférant dans de nouveaux bâtiments en cours d'aménagements le local syndical situé dans un immeuble proche de l'hôtel de ville, dès lors que le réaménagement en cause ne permettait pas de dégager l'espace utile pour un tel local²⁷.

La Communauté d'Agglomération de Bastia accueille les syndicats CGT et STC au sein de la Direction de la collecte dans deux locaux distincts chacun attribué à l'un des deux syndicats.

L'UTILISATION DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION ET DES DONNEES RELATIVES A LA GESTION DU PERSONNEL

Textes de référence :

Circulaire du 20 janvier 2016

Décret du 3 avril 1985

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

Décret n° 2014-1319 du 4 novembre 2014 relatif aux conditions d'accès aux technologies de l'information et de la communication et à l'utilisation de certaines données par les organisations syndicales dans la fonction publique de l'État

Arrêté NOR/RDFF1410068A du 4 novembre 2014 relatif aux conditions générales d'utilisation par les organisations syndicales des technologies de l'information et de la communication dans la fonction publique de l'État

Comme le définit la circulaire du 20 janvier 2016, « les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont constituées de la mise à disposition des organisations syndicales d'une adresse de messagerie électronique

²⁵ CE, 4 juillet 1994, Section syndicale CFDT Interco de la mairie de Rouen, n° 126152.

²⁶ CE, 9 juillet 2007, Commune du Port, n° 307046.

²⁷ CE, 4 juillet 1994, Section syndicale CFDT Interco de la mairie de Rouen, n° 126152.

aux coordonnées de l'organisation syndicale ainsi que de pages d'information syndicale spécifiquement réservées sur le site intranet de la collectivité ou de l'établissement ».

Les TIC renvoient ainsi :

- à la mise à disposition d'une adresse de messagerie électronique aux coordonnées de l'organisation syndicale ;
- à la mise à disposition de pages d'information syndicale spécifiquement réservées sur le site intranet

Aux termes de l'article 4-1 du décret du 3 avril 1985, « les conditions d'utilisation par les organisations syndicales, au sein d'une collectivité ou d'un établissement, des technologies de l'information et de la communication ainsi que de certaines données à caractère personnel contenues dans les traitements automatisés relatifs à la gestion des ressources humaines, sont fixées par décision de l'autorité territoriale, après avis du comité technique, dans le respect des garanties de confidentialité, de libre choix et de non-discrimination auxquelles cette utilisation est subordonnée ».

Ainsi, il appartient à l'autorité territoriale, après avis du comité technique :

- de fixer les conditions d'utilisation des TIC ;
- de définir également, le cas échéant, les nécessités du service ou les contraintes particulières qui justifieraient que l'utilisation de ces TIC soit réservée aux organisations syndicales représentatives ;
- de fixer les conditions d'utilisation de certaines données à caractère personnel contenues dans les traitements automatisés relatifs à la gestion des ressources humaines ;
- de veiller au respect de certains principes fondamentaux : confidentialité, libre choix et non-discrimination. Le non-respect, ou la méconnaissance de ces principes peut relever du juge pénal.

Remarque : il peut apparaître ici utile sur la question des TIC de se faire accompagner par un spécialiste de la matière : avocat, juriste, etc.

Par ailleurs, la circulaire précise que chaque organisation syndicale peut demander la création de listes de diffusion, sous réserve de la définition par l'autorité territoriale d'un critère de représentativité pour l'utilisation des TIC. Les données personnelles utilisées pour constituer les listes peuvent être, outre l'adresse de messagerie personnelle nominative des agents et le service au sein duquel ils sont affectés, le cadre d'emplois auquel ils appartiennent ou, pour les personnels qui ne sont pas fonctionnaires, la catégorie dont ils relèvent.

Enfin, la circulaire rappelle que les échanges électroniques entre les agents et les organisations syndicales doivent être confidentiels. La liberté d'accepter ou de refuser un message électronique syndical doit pouvoir s'exercer à tout moment. En effet, conformément à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, les agents doivent pouvoir demander leur désabonnement aux envois de syndicats.

Comme le souligne la circulaire du 20 janvier 2016, l'autorité territoriale peut se référer aux dispositions prévues dans la fonction publique de l'État, c'est-à-dire par :

- le décret n°2014-1319 du 4 novembre 2014 relatif aux conditions d'accès aux technologies de l'information et de la communication et à l'utilisation de certaines données par les organisations syndicales dans la fonction publique de l'État ;
- l'arrêté NOR/RDFF1410068A du 4 novembre 2014 relatif aux conditions générales d'utilisation par les organisations syndicales des technologies de l'information et de la communication dans la fonction

publique de l'État. Sous réserve de précisions textuelles et ou jurisprudentielles complémentaires, et à titre indicatif, il est possible de dégager des dispositions applicables à l'État deux séries d'éléments, transposables à la fonction publique territoriale, après avis du comité technique.

RAPPEL : il peut apparaître ici utile sur la question des TIC de se faire accompagner pas un spécialiste de la matière : avocat, juriste, etc.

Éléments concernant l'utilisation de la messagerie électronique

Voici les éléments principaux qui peuvent être transposés au cadre de la fonction publique territoriale :

- création d'une adresse de messagerie électronique syndicale²⁸ ;
- définition d'interlocuteurs référents syndicaux²⁹ ;
- fixation des règles relatives à la taille et à la fréquence des messages, le nombre de destinataires par envoi, la possibilité d'ajouter des pièces aux messages³⁰ ;
- création d'une liste de diffusion avec des adresses de messagerie, qui ne peut pas être utilisée à d'autres fins que la diffusion d'information syndicale (les données personnelles autorisées dans ce cadre sont les adresses professionnelles nominatives, les services et cadres d'emplois ou catégories pour les non-titulaires)³¹ ; Sur cet aspect, il est rappelé que l'utilisation de la messagerie intranet doit avoir une finalité d'information syndicale. Ainsi, dans une affaire, un maire inflige un blâme à une représentante syndicale, pour méconnaissance des règles fixées par la mairie dans l'utilisation de la messagerie Intranet des services communaux. En effet, elle a invité certains de ses collègues à manifester lors de l'inauguration d'un nouveau théâtre par des personnalités publiques et politiques locales. Une note du maire, dont la cour reconnaît la validité, interdit aux agents l'usage d'internet à des fins politiques. Or, le message et le tract joint à l'invitation contestent en des termes virulents et polémiques, la politique du Gouvernement dans les domaines éducatifs et sociaux. Le document ne comporte aucune revendication syndicale proprement dite³².
- communication sur l'intranet d'une information relative à la mise en place d'une liste de diffusion syndicale ainsi que le rappel de la possibilité pour chaque agent d'accepter ou refuser à tout moment les messages syndicaux³³ ;
- possibilité pour chaque organisation syndicale de solliciter la publication d'une adresse d'abonnement sur une page intranet accessible aux agents, leur permettant de recevoir des messages d'origine syndicale. En cas d'échanges avec l'organisation, cette dernière désigne des modérateurs³⁴ ;

²⁸ Article 7 de l'arrêté du 4 novembre 2014.

²⁹ Article 4 de l'arrêté du 4 novembre 2014.

³⁰ Article 7 de l'arrêté du 4 novembre 2014.

³¹ Article 8 de l'arrêté du 4 novembre 2014.

³² CAA de Nancy, 2 août 2007, Commune de Lons-le-Saunier, n° 07NC00217.

³³ Article 8 de l'arrêté du 4 novembre 2014.

³⁴ Ibid.

- l'origine syndicale des messages doit être clairement mentionnée dans l'objet³⁵,
- la liberté d'accepter ou de refuser un message électronique syndical doit pouvoir s'exercer à tout moment. Elle est rappelée de manière claire et lisible dans chaque message électronique envoyé par l'organisation syndicale³⁶ ;
- l'usage des accusés de réception et des accusés de lecture est interdit³⁷ ;
- garantir l'anonymat des destinataires et la confidentialité des échanges entre les agents et l'organisation : l'article 5 de l'arrêté du 4 novembre 2014 précise que « les échanges électroniques entre les agents et les organisations syndicales sont confidentiels. Dans le respect des règles générales de sécurité du système d'information, les messages électroniques en provenance des organisations syndicales parviennent à leurs destinataires sans blocage ni lecture par un tiers L'administration ne recherche pas l'identification des agents qui se connectent aux pages d'information syndicale accessibles sur le site intranet. Elle ne collecte pas de données à des fins de mesure d'audience sur ces pages ».

Les conditions d'utilisation par les organisations syndicales, au sein d'une collectivité ou d'un établissement, des technologies de l'information et de la communication ainsi que de certaines données à caractère personnel contenues dans les traitements automatisés relatifs à la gestion des ressources humaines, sont fixées par décision de l'autorité territoriale, après avis du comité technique, dans le respect des garanties de confidentialité, de libre choix et de non-discrimination auxquelles cette utilisation est subordonnée.

Cette décision précise les conditions dans lesquelles cette utilisation peut être réservée aux organisations syndicales représentatives³⁸, compte tenu des nécessités du service ou de contraintes particulières liées à l'objet des facilités ainsi accordées.

Les informations transmises devront de fait respecter les préconisations de la Commission d'accès aux documents administratifs en la matière.

Pendant la période de 6 semaines précédant le jour du scrutin organisé pour la mise en place ou le renouvellement de tout organisme consultatif au sein duquel s'exerce la participation des agents, toute organisation syndicale dont la candidature a été reconnue recevable a accès à ces mêmes technologies de l'information et de la communication et peut utiliser ces mêmes données dans le cadre du scrutin.

Éléments concernant la publication sur le site Intranet

Voici les éléments principaux qui peuvent être transposés au cadre de la fonction publique territoriale :

- les organisations syndicales peuvent accéder au site intranet et demander la mise à disposition d'une ou plusieurs pages d'informations syndicales³⁹
- il est possible d'insérer sur ces pages de liens hypertextes vers des sites syndicaux extérieurs, avec accord de la collectivité⁴⁰

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Article 3 du décret n°85-397.

³⁹ Article 9 de l'arrêté du 4 novembre 2014.

⁴⁰ Ibid.

- les pages d'information syndicale accessibles sur le site intranet peuvent servir de support à des échanges avec et entre les agents ayant accès à ce site. Dans ce cas, un ou plusieurs modérateurs sont désignés par l'organisation syndicale⁴¹. Par ailleurs, concernant l'utilisation de l'intranet, le Conseil d'état a reconnu qu'un syndicat peut, dans le cadre d'un protocole d'accord conclu avec la collectivité, et sous conditions définies dans ce protocole, avoir accès au site intranet de la collectivité afin de diffuser des informations syndicales. La violation des termes du protocole peut justifier la suspension de l'accès à la messagerie sans porter atteinte à la liberté syndicale⁴².

Assistance technique, formation et responsabilité

Assistance technique :

- l'administration fournit aux interlocuteurs référents syndicaux/ou aux organisations syndicales une assistance technique, dans les mêmes conditions qu'à tout utilisateur, pour assurer le bon usage de celles-ci au sein du service ou du groupe de services concerné⁴³.

Formation :

- l'administration fournit aux interlocuteurs référents syndicaux/ou aux organisations syndicales la formation nécessaire à l'utilisation des TIC⁴⁴.

Responsabilité :

- l'administrateur du système d'information veille à la sécurité et au fonctionnement du système d'information. L'administration décide des dispositifs de surveillance à mettre en place pour respecter ces objectifs. Les agents sont informés des dispositifs de surveillance et de leurs finalités⁴⁵.
- l'administration n'est pas responsable des problèmes techniques de réception qui pourraient être constatés lors de l'envoi de messages électroniques syndicaux⁴⁶.
- en cas de fonctionnement anormal de la messagerie électronique syndicale ou des pages d'information syndicale accessibles sur le site intranet susceptible de porter une atteinte significative au bon fonctionnement du réseau, les messages électroniques ou les flux de connexion peuvent être bloqués par l'administrateur du système d'information⁴⁷.
- les organisations syndicales se conforment à la politique de sécurité du système d'information, notamment au respect des règles liées à la protection de l'intégrité du réseau informatique⁴⁸.

L'utilisation des TIC lors des élections des instances paritaires

⁴¹ Ibid.

⁴² CE, 18 juillet 2011, Syndicat CGT des fonctionnaires territoriaux du personnel départemental du Puy-de-Dôme, n° 350911.

⁴³ Article 10 de l'arrêté du 4 novembre 2014.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Article 12 de l'arrêté du 4 novembre 2014.

⁴⁶ Article 10 de l'arrêté du 4 novembre 2014.

⁴⁷ Article 11 de l'arrêté du 4 novembre 2014.

⁴⁸ Article 12 de l'arrêté du 4 novembre 2014.

L'alinéa 2 de l'article 4-1 du décret n°85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale dispose que « pendant la période de six semaines précédant le jour du scrutin organisé pour la mise en place ou le renouvellement de tout organisme consultatif au sein duquel s'exerce la participation des agents, toute organisation syndicale dont la candidature a été reconnue recevable a accès à ces mêmes technologies de l'information et de la communication et peut utiliser ces mêmes données dans le cadre du scrutin ».

L’AFFICHAGE DES DOCUMENTS D’ORIGINE SYNDICALE

Textes de référence :

Article 9 du décret n°85-397 du 3 avril 1985

Circulaire du 20 janvier 2016

L'article 9 dispose que « les organisations syndicales déclarées dans la collectivité ou l'établissement ainsi que les organisations représentées au conseil supérieur de la fonction publique territoriale peuvent afficher toute information d'origine syndicale sur des panneaux réservés à cet usage en nombre suffisant et de dimensions convenables, et aménagés de façon à assurer la conservation des documents.

Ces panneaux doivent être placés dans des locaux facilement accessibles au personnel mais auxquels le public n'a pas normalement accès, et déterminés après concertation entre les organisations syndicales et l'autorité territoriale.»

Cette disposition appelle plusieurs remarques :

- **Concernant l'affichage des documents** : la circulaire du 20 janvier 2016 précise que « tout document doit pouvoir être affiché dès lors qu'il émane d'une organisation syndicale ». Le droit d'afficher des documents dans les locaux administratifs n'est pas subordonné à la condition que l'organisation dont émanent les documents dispose de représentants au sein du service dans lequel l'affichage est envisagé. Par ailleurs, dans les collectivités au sein desquelles il n'existe pas de section syndicale, un lieu d'affichage doit être prévu pour les documents émanant des organisations syndicales représentées au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale⁴⁹,
- **Concernant la conservation des documents** : la circulaire précise également que « les panneaux doivent être, d'une part, aménagés de façon à assurer la conservation des documents, c'est-à-dire être dotés de portes vitrées ou grillagées et munies de serrures et, d'autre part, installés dans chaque bâtiment administratif » ;
- **Concernant l'objet de l'information du document** : le document doit concerner une information d'origine syndicale, sont donc exclus les affichages (et les distributions) dans les locaux de documents politiques⁵⁰ ;
- **Concernant le pouvoir d'opposition de l'autorité territoriale à l'affichage des documents** : sous réserve des précisions précédentes, la circulaire précise enfin que « l'autorité territoriale n'est pas autorisée à s'opposer à son affichage, hormis le cas où le document contrevient manifestement aux

⁴⁹ TA de Bordeaux, 20 janvier 1994, Syndicat général de l'éducation nationale de la Gironde.

⁵⁰ CE, 24 janvier 1991, Fédération professionnelle indépendante de la police, n° 101234.

dispositions législatives relatives aux diffamations et aux injures publiques telles que définies aux articles 29 et suivants de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ». Elle doit dans ce cas motiver sa décision⁵¹.

- **Concernant la transmission du document à l'autorité territoriale** : il appartient à l'organisation syndicale de transmettre le document. En l'absence d'une telle transmission, elle ne peut invoquer le fait que l'autorité territoriale est libre de lui demander la communication du document⁵².

LA DISTRIBUTION DE DOCUMENTS SYNDICAUX

Textes de référence :

Article 10 du décret n°85-397 du 3 avril 1985

Circulaire du 20 janvier 2016

La distribution de documents d'origine syndicale aux agents dans l'enceinte des bâtiments administratifs est autorisée dès lors qu'elle ne porte pas atteinte au bon fonctionnement du service⁵³. La distribution ne doit concerner que les agents de la collectivité ou de l'établissement. Les documents peuvent être distribués par des représentants syndicaux même extérieurs à la collectivité.

Ces documents doivent aussi être communiqués à l'autorité territoriale pour information. La circulaire du 26 janvier 2016 précise que « l'organisation syndicale doit concomitamment communiquer un exemplaire du document à l'autorité territoriale ; cet exemplaire peut être transmis sous forme numérique ».

Lorsque cette distribution a lieu pendant les heures de service, elle ne peut être assurée que par des agents qui ne sont pas en service ou qui bénéficient d'une décharge de service. Si la distribution est effectuée par des agents en service, elle peut être interdite par l'administration qui ne commet pas alors de voie de fait, c'est-à-dire qu'elle ne porte pas atteinte à l'exercice du droit syndical⁵⁴. En outre, la circulaire du 20 janvier 2016 précise que « dans la mesure du possible, la distribution se déroule en dehors des locaux ouverts au public ».

Ces restrictions sont les seules permises par les textes et la jurisprudence veille à ce que la liberté syndicale ne soit pas entravée par des restrictions supplémentaires édictées par les autorités territoriales. Ainsi, il est illégal de soumettre à autorisation préalable de l'autorité territoriale la distribution de documents syndicaux à l'intérieur d'un bâtiment communal⁵⁵.

Le juge exerce un contrôle strict : ainsi, l'avertissement reçu par un agent pour avoir diffusé des tracts syndicaux dans les services et violé l'interdiction édictée de se livrer à des entretiens à caractère syndical constitue un excès de pouvoir et une atteinte portée à la liberté syndicale⁵⁶. A l'inverse, le fait d'entrer ou de tenter d'entrer, pour y déposer des tracts, dans les bureaux vides de personnes exerçant des fonctions de directeurs de cabinet ou

⁵¹ Ibid.

⁵² CAA de Versailles, 12 juin 2008, M. Daniel X, n° 06VE02672.

⁵³ CE, 27 février 2006, Syndicat Sud Recherche EPST, n° 277945.

⁵⁴ CE, 27 février 2006, Syndicat SUR Recherche EPST, op. cit.

⁵⁵ CAA Marseille, 18 janvier 2005, Commune d'Alès, n° 00MA00600.

⁵⁶ TA Besançon, 22 octobre 1998, Mlle Irène Laurent contre Hôpital de Poligny, requête n°971204.

d'adjoint au maire, ne relève pas de l'exercice normal de l'activité de représentant syndical et ces faits sont constitutifs d'une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire⁵⁷.

En conséquence, il en ressort qu'un agent ne peut être sanctionné en raison de ses activités syndicales normales.

En outre, la distribution de documents ou l'envoi de messages électroniques à caractère politique sont interdits⁵⁸.

Enfin, il est interdit « d'interpeller » des responsables hiérarchiques par le biais de messages électroniques identiques envoyés en nombre puisque la pétition électronique ne semble pas pour l'instant autorisée⁵⁹.

L'interdiction de la pétition électronique s'inscrit dans la volonté de confiner l'action syndicale à la défense d'intérêts professionnels et à éviter qu'elle ne verse dans la revendication politique⁶⁰.

REUNIONS SYNDICALES

Textes de référence :

Articles 5 à 8 du décret n°85-397 du 3 avril 1985

Deux remarques préliminaires :

- la pratique des délégations de masse, qui consiste à se présenter en groupe et sans préavis dans le bureau d'un chef de service pour lui présenter des revendications, ne constitue pas une forme autorisée d'exercice du droit syndical de réunion⁶¹ ;
- un accord-cadre qui réserverait aux seules organisations représentatives la possibilité de tenir des réunions, de distribuer ou d'afficher des documents, d'obtenir des autorisations spéciales d'absence serait contraire aux dispositions réglementaires⁶². L'article 100 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 rappelle que « **les collectivités et établissements doivent [...] sous réserve des nécessités du service, accorder aux fonctionnaires des facilités pour assister aux réunions d'information syndicale** ».

Les réunions syndicales sont de deux ordres :

Article 5 du décret n°85-397 : Les réunions susceptibles d'être organisées par toutes les organisations syndicales
-> Les réunions statutaires ou d'information

Article 6 du décret n°85-397 : Les réunions organisées seulement par les organisations syndicales représentatives. -> les réunions mensuelles d'information.

Comme le précise la circulaire du 20 janvier 2016, « chaque réunion tenue par une organisation syndicale (syndicat ou section syndicale) en application de l'article 5 ou de l'article 6 du décret ne peut s'adresser qu'aux personnels appartenant à la collectivité ou à l'établissement au sein duquel la réunion est organisée ».

⁵⁷ CAA Paris, 10 décembre 2013, M. D. B., n° 13PA00509.

⁵⁸ CAA Nancy, 2 août 2007, Commune Lons-le-Saunier, n° 07NC00217.

⁵⁹ TA Orléans, 4 mai 2006, n° 0403107 ; CAA Bordeaux, 2 juin 2009, Région Réunion, n° 08BX02082 ; CAA Nantes, 2 juill. 2010, M. Dominique X., n° 10NT00319.

⁶⁰ CAA Nancy, 2 août 2007, Commune Lons-le-Saunier, op. cit.

⁶¹ CE, 28 octobre 2009, La Poste, n° 317313.

⁶² CE, 15 mai 2009, Fédération CNT-PTT, n° 299205.

En outre, la circulaire rappelle qu'« une réunion d'information doit être considérée comme syndicale dès lors que la demande tendant à obtenir l'autorisation de l'organiser émane d'une organisation syndicale s'il s'agit d'une réunion d'information organisée en vertu de l'article 5 du décret, ou d'une organisation syndicale représentée au comité technique ou au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale s'il s'agit d'une réunion d'information organisée en vertu de l'article 6 du décret ».

LES REUNIONS STATUTAIRES OU D'INFORMATION SUSCEPTIBLES D'ETRE ORGANISEES PAR TOUTES LES ORGANISATIONS SYNDICALES

Le cadre général

Chaque réunion d'information ne peut s'adresser qu'au personnel appartenant à la collectivité ou l'établissement dans lequel la réunion est organisée.

L'article 5 dispose que les organisations syndicales peuvent tenir des réunions statutaires ou d'information dans l'enceinte des bâtiments administratifs en dehors des horaires de service. Toutefois, cet article précise qu'en cas d'impossibilité, ces réunions peuvent se tenir en dehors de l'enceinte des bâtiments administratifs dans des locaux mis à la disposition des organisations syndicales.

Ces organisations syndicales 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.

L'article 8 précise que ces réunions ne peuvent avoir lieu qu'hors des locaux ouverts au public et elles ne doivent ni porter atteinte au bon fonctionnement du service ni entraîner une réduction de la durée d'ouverture des services aux usagers.

Enfin, aux termes de l'article 7, « 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 ».

Les représentants d'organisations syndicales ayant la qualité d'anciens fonctionnaires peuvent tenir des réunions syndicales à l'intérieur des bâtiments administratifs dès lors que ces réunions ne portent pas atteinte au bon fonctionnement du service. Il importe peu que les représentants syndicaux aient perdu leur qualité de fonctionnaire du fait de leur révocation ou de leur admission à la retraite⁶³.

La demande d'organisation préalable

Ces réunions 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. Toutefois, l'autorité territoriale peut faire droit à des demandes présentées dans un délai plus court dans la mesure où elles ne concernent, par

⁶³ CE, 28 juillet 1989, Halbwax, n° 55921.

exemple, qu'un nombre limité d'agents et ne portent pas atteinte au fonctionnement du service. Une concertation entre l'autorité territoriale et les organisations syndicales permet de définir les conditions de déroulement de ces réunions.

Remarque : l'organisation de réunions non autorisées dans les locaux administratifs, pendant les heures de service, est considérée comme une **faute disciplinaire**, de nature à justifier une sanction à l'encontre de son auteur, et ce, malgré la qualité de représentant syndical de l'organisateur de la réunion⁶⁴.

LES REUNIONS MENSUELLES D'INFORMATION ORGANISEES SEULEMENT PAR LES ORGANISATIONS SYNDICALES REPRESENTATIVES

Le cadre général

L'article 6 prévoit que « les organisations syndicales représentatives [...] sont en outre autorisées à tenir des réunions mensuelles d'information d'une heure auxquelles peuvent participer les agents pendant leurs heures de service ».

Ce même article précise qu'« une même organisation syndicale peut regrouper plusieurs de ses heures mensuelles d'information par trimestre. Leur tenue ne peut conduire à ce que les autorisations spéciales d'absence accordées aux agents désirant y assister excèdent douze heures par année civile, délais de route non compris ». Chacun des membres du personnel a le droit de participer à l'une de ces réunions dans les conditions précitées. La circulaire du 20 janvier 2016 précise que la participation à ces réunions se fait par ailleurs sans perte de traitement.

En outre, chaque organisation syndicale organise ses réunions à l'intention des agents de l'ensemble des services de la collectivité ou de l'établissement public. Ces réunions sont seules ouvertes au personnel de la collectivité.

Par ailleurs, pour tenir compte de l'importance des effectifs des grandes collectivités, l'article 6 précise que « dans les grandes collectivités ou en cas de dispersion importante des services, l'organisation syndicale peut, après information de l'autorité territoriale, organiser des réunions par direction ou par secteur géographique d'implantation des services ».

L'article 8 précise que ces réunions ne peuvent avoir lieu qu'hors des locaux ouverts au public et elles ne doivent ni porter atteinte au bon fonctionnement du service ni entraîner une réduction de la durée d'ouverture des services aux usagers.

Enfin, aux termes de l'article 7, « 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.

Les représentants d'organisations syndicales ayant la qualité d'anciens fonctionnaires peuvent tenir des réunions syndicales à l'intérieur des bâtiments administratifs dès lors que ces réunions ne portent pas atteinte au bon

⁶⁴ CE, 15 juin 1983, François, n° 25701; CE, 29 juin 1990, Savigny.

fonctionnement du service. Il importe peu que les représentants syndicaux aient perdu leur qualité de fonctionnaire du fait de leur révocation ou de leur admission à la retraite⁶⁵.

La demande d'organisation préalable

Ces réunions 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. Toutefois, l'autorité territoriale peut faire droit à des demandes présentées dans un délai plus court dans la mesure où elles ne concernent, par exemple, qu'un nombre limité d'agents et ne portent pas atteinte au fonctionnement du service. Une concertation entre l'autorité territoriale et les organisations syndicales permet de définir les conditions de déroulement de ces réunions.

Remarque : l'organisation de réunions non autorisées dans les locaux administratifs, pendant les heures de service, est considérée comme une faute disciplinaire, de nature à justifier une sanction à l'encontre de son auteur, et ce, malgré la qualité de représentant syndical de l'organisateur de la réunion⁶⁶.

La demande d'autorisation d'absence

Tout agent a le droit de participer, à son choix et sans perte de traitement à l'une de ces réunions, qu'elles soient mensuelles ou regroupées. Les autorisations d'absence des agents pour participer aux réunions d'information doivent faire l'objet d'une demande adressée à l'autorité territoriale au moins trois jours avant.

Elles sont accordées sous réserve des nécessités du service.

Le cas particulier : réunion d'information spéciale et renouvellement des organismes consultatifs

Pendant la période de six semaines précédant le jour du scrutin organisé pour le renouvellement de tout organisme consultatif au sein duquel s'exerce la participation des agents, chacun des membres du personnel peut assister à une réunion d'information spéciale, dont la durée ne peut excéder une heure par agent. Cette réunion spéciale peut être organisée par toute organisation syndicale candidate à l'élection considérée, sans condition de représentativité.

Ainsi, chaque agent peut assister à l'une de ces réunions spéciales, dans la limite d'une heure.

Enfin, la circulaire du 20 janvier 2016 précise que « cette heure d'information spéciale s'ajoute au quota de douze heures par année civile mentionné au premier alinéa de l'article 6 du décret du 3 avril 1985 »

⁶⁵ CE, 28 juillet 1989, Halbwx, n° 55921.

⁶⁶ CE, 15 juin 1983, François, n° 25701; CE, 29 juin 1990, Savigny.

LA COLLECTE DES COTISATIONS SYNDICALES

Texte de référence : Article 11 du décret n°85-397 du 3 avril 1985

La collecte des cotisations syndicales est autorisée dans l'enceinte des bâtiments administratifs mais en dehors des locaux ouverts au public. Elle doit être effectuée par les représentants des organisations syndicales qui ne sont pas en service ou qui bénéficient d'une décharge d'activité de service. Ces collectes ne doivent en aucun cas porter atteinte au fonctionnement des services.

L'EXERCICE DU MANDAT SYNDICAL

LES CREDITS DE TEMPS SYNDICAL (CTS)

Textes de référence :

Décret n°2014-1624 du 24 décembre 2014

Décret n°85-397 du 3 avril 1985

Loi n°84-53 du 26 janvier 1984

L'article 100-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dispose que « sous réserve des nécessités du service, les collectivités et établissements accordent un crédit de temps syndical aux responsables des organisations syndicales représentatives » (voir également l'article 12 alinéa 1er du décret n°85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale). La détermination de ce crédit intervient à la suite de chaque renouvellement général des comités techniques.

Le crédit de temps syndical qui a été instauré suite au décret n° 2014-1624 du 24 décembre 2014, comprend deux contingents :

- l'un est accordé sous forme d'autorisations d'absence (ASA) destinées à la participation au niveau local à des congrès ou à des réunions statutaires d'organismes directeurs des organisations syndicales. Ce contingent est accordé aux représentants syndicaux mandatés pour participer aux congrès ou aux réunions statutaires d'organismes directeurs des organisations syndicales dans le cadre défini par les articles 16 et 17 du décret du 3 avril 1985. Pour les collectivités territoriales et établissements publics affiliés dont le comité technique est placé auprès du centre de gestion, ce contingent d'autorisations d'absence est calculé par les centres de gestion.

- l'autre consiste en un crédit mensuel d'heures de décharges d'activité de service (DAS) Ces modalités sont cumulables entre elles. 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. Ce contingent est calculé selon un barème dégressif appliqué au nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale du ou des comités techniques compétents. **Remarque** : les centres de gestion calculent ce contingent de décharges d'activité de service pour les collectivités et établissements obligatoirement affiliés. Les centres de gestion versent les charges salariales de toute natures afférentes à ces décharges d'activité de service concernant l'ensemble des agents de ces collectivités et établissements

Ainsi, à la suite de chaque renouvellement général des comités techniques (CT), la collectivité territoriale, l'établissement public ou le CDG attribue un crédit de temps syndical aux organisations syndicales, compte tenu de leur représentativité :

o une moitié entre les organisations syndicales représentées au CT ou aux CT du périmètre retenu pour le calcul du contingent, en fonction du nombre de sièges qu'elles détiennent

o une autre moitié entre toutes les organisations syndicales ayant présenté leur candidature à l'élection du CT ou des CT du périmètre retenu pour le calcul du contingent, proportionnellement au nombre de voix qu'elles ont obtenues.

Le montant de ce crédit de temps reconduit chaque année jusqu'aux élections suivantes, sauf modification du périmètre du CT entraînant la mise en place d'un nouveau CT dans les conditions prévues à l'article 32 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985 relatif aux CT des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ou une variation de plus de 20 % des effectifs.

Ce mode de répartition est applicable tant aux décharges d'activité de service que de l'autorisation d'absence « 1h pour 1000h ».

LE CADRE SPECIFIQUE : LA MUTUALISATION DU CREDIT DE TEMPS SYNDICAL

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires introduit une nouvelle disposition dans l'article 100-1 précité, et qui concerne **la possibilité de pouvoir mutualiser le crédit de temps syndical**. En effet, dorénavant, par convention, le centre de gestion et un ou plusieurs collectivités ou établissements **non obligatoirement affiliés** au centre de gestion peuvent déterminer les modalités de la mutualisation de leurs crédits de temps syndical.

Il ne s'agit donc pas d'une obligation, **mais d'une simple possibilité**.

Les crédits de temps syndical qui n'ont pu être utilisés durant l'année civile sont, à la demande d'une organisation syndicale et pour ce qui la concerne, comptabilisés et reportés à la seule année suivante. Comme le souligne la note d'information du Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, en date du 29 juillet 2016, et relative à la possibilité de mutualisation des crédits de temps syndical entre les centres de gestion et les collectivités ou établissements non obligatoirement affiliés, « l'objectif est, sans créer de droits syndicaux supplémentaires, de faciliter l'utilisation par les organisations syndicales des crédits de temps auxquels elles ont légalement droit. Il a en effet été constaté que les droits syndicaux générés par les collectivités et établissements affiliés à titre obligatoire à un centre de gestion étaient parfois sous-utilisés alors que le financement est déjà assuré à travers la cotisation versée au centre de gestion. La possibilité est offerte, dans ce cadre, à la demande d'une organisation syndicale, de reporter à la seule année suivante les crédits de temps syndicaux non utilisés lors d'une année civile ».

Ainsi, en application de la convention de mutualisation, les organisations syndicales ayant demandé à bénéficier de ce dispositif pourront désigner les agents bénéficiaires des droits mutualisés parmi les représentants en activité dans les collectivités ou établissements signataires.

De même, les modalités de versement des charges salariales de toute nature afférentes aux autorisations d'absence et aux décharges d'activité de service seront déterminées par la convention.

LA REPARTITION DU CREDIT DE TEMPS SYNDICAL ENTRE LES ORGANISATIONS SYNDICALES

Le crédit de temps syndical qui a été instauré suite au décret n° 2014-1624 du 24 décembre 2014, comprend deux contingents :

- l'un est accordé sous forme d'autorisations d'absence (ASA) destinées à la participation au niveau local à des congrès ou à des réunions statutaires d'organismes directeurs des organisations syndicales ;
- l'autre consiste en un crédit mensuel d'heures de décharges d'activité de service (DAS)

Le contingent d'autorisations d'absence est calculé proportionnellement au nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale du comité technique, à raison d'une heure d'autorisation d'absence pour 1 000 heures de travail accomplies par ceux-ci.

Le calcul pour le contingent annuel total d'autorisation d'absence se calcule de la manière suivante :

234 agents inscrits effectuant 1 607h par an : $234 \times 1\,607 = 376\,038$ heures de travail.

Une heure d'autorisation d'absence pour 1 000 heures de travail, soit :

$376\,038 / 1\,000 = 376$ h

Le contingent annuel d'autorisation d'absence = 376 h

L'article 13 du décret n° 85-397 dispose que « chacun des contingents [...] est réparti entre les organisations syndicales, **compte tenu de leur représentativité appréciée de la manière suivante** :

- **La première moitié** entre les organisations syndicales représentées au Comité Technique placé auprès du Centre Départemental de Gestion, **en fonction du nombre de sièges** qu'elles détiennent :

Le contingent annuel d'autorisation d'absence étant de 376 heures, on le divise par deux et on obtient 188 heures à répartir entre les syndicats. **La répartition des heures s'effectue dans le tableau ci-dessous pour la Communauté d'Agglomération de Bastia.**

	STC	CGT
Nombre de sièges	3	2
Répartition	3/5	2/5
Nombre d'heures	$3 \times 188 / 5 = 112.8$	$2 \times 188 / 5 = 75.2$

Donc :

Le STC a le droit à 112.8h d'autorisation d'absence pour la première moitié.

La CGT a le droit à 75.2h d'autorisation d'absence par an pour la première moitié.

- **La seconde moitié** entre toutes les organisations syndicales ayant présentées leur candidature à l'élection du Comité Technique place auprès du Centre Départemental de Gestion, **proportionnellement au nombre de voix qu'elles ont obtenues.**

Le contingent annuel d'autorisation d'absence étant de 376 heures, on le divise par deux et on obtient 188 heures à répartir entre les syndicats. Le nombre de suffrages exprimés est de 203 voix.

Avec ces données, on peut obtenir par des calculs dans le tableau ci-dessous le nombre d'heures auxquelles ont le droit les syndicats pour la seconde moitié.

	STC	CGT
Nombre de voix obtenues	109	94
Répartition en pourcentage	$109/203 \times 100 = 54\%$	$94/203 \times 100 = 46\%$
Nombre d'heures	101.52	86.4

Donc :

Le STC a le droit à 101.52h d'autorisation d'absence par an pour la seconde moitié.

La CGT a le droit à 86.4h d'autorisation d'absence par an pour la seconde moitié.

AU TOTAL :

Pour le STC il faut ajouter les heures de la première moitié et de la seconde moitié pour obtenir un total de 214.32h soit 28.5 jours d'autorisation d'absence par an pour le STC.

Pour la CGT il faut ajouter également les heures de la première moitié et de la seconde moitié pour obtenir un total de 161.6h soit 21.5 jours d'autorisation d'absence par an pour la CGT.

Pour les décharges d'activité de service le calcul est effectué par le centre de gestion de Haute-Corse.

Dans le tableau ci-dessous, on peut trouver les informations concernant les autorisations d'absence annuelles grâce au calcul ci-dessus, mais encore le nombre d'heures mensuelles de décharges d'activité de service obtenu grâce au calcul du centre de gestion de Haute-Corse.

Tableau récapitulatif CAB - Crédit de temps syndical de la Communauté d'Agglomération de Bastia - ANNÉE 2021		
ORGANISATIONS SYNDICALES	AUTORISATIONS D'ABSENCE <i>(en heures annuelles)</i>	DECHARGES D'ACTIVITE DE SERVICE <i>(en heures mensuelles)</i>
CGT	161.6 heures	190.16 heures
STC	214.32 heures	273.26 heures

PRESENTATION DES DIFFERENTES AUTORISATIONS D'ABSENCE (AA)

- **Article 16** : participation aux congrès et aux réunions des organismes directeurs du syndicat
- **Article 17** : contingent d'heures pour d'autres réunions syndicales
- **Article 18** : participation aux organismes consultatifs paritaires (CAP, CT, CHSCT,...).

Elles concernent les fonctionnaires et les agents non titulaires.

Les autorisations spéciales d'absence peuvent se cumuler (un même représentant mandaté peut bénéficier d'autorisation spéciale d'absence à plus d'un titre).

Les autorisations d'absence des articles 16 et 17 sont accordées, sous réserve des nécessités du service, aux représentants des organisations syndicales mandatés pour assister aux congrès syndicaux ainsi qu'aux réunions de leurs organismes directeurs, dont ils sont membres élus ou pour lesquels ils sont nommément désignés conformément aux dispositions des statuts de leur organisation.

Les demandes d'autorisation doivent être formulées 3 jours au moins avant la date de la réunion. Les refus d'autorisation d'absence font l'objet d'une motivation de l'autorité territoriale.

Autorisations d'absence des articles 16 :

Bénéfice d'autorisations spéciales d'absence accordées à un même agent, ne pouvant dépasser 10 jours au cours d'une année dans le cas de participations aux congrès ou aux réunions des organismes directeurs des unions, fédérations ou confédérations de syndicats non représentées au Conseil commun de la fonction publique.

Les syndicats nationaux et locaux ainsi que les unions régionales, interdépartementales et départementales de syndicats qui leur sont affiliés disposent des mêmes droits.

Cette limite est portée à **20 jours par an** dans le cas de participation :

- aux congrès ou aux réunions des organismes directeurs des organisations syndicales internationales,
- ou aux congrès et aux réunions des organismes directeurs des unions, fédérations ou confédérations représentées au Conseil commun de la fonction publique.

Les syndicats nationaux et locaux ainsi que les unions régionales, interdépartementales et départementales de syndicats qui leur sont affiliés disposent des mêmes droits⁶⁷.

Notion de congrès : assemblée générale définie comme telle dans les statuts de l'organisation syndicale ayant pour but de se prononcer sur l'activité et l'orientation du syndicat

Autorisations d'absence des articles 17 :

Les représentants syndicaux mandatés pour participer aux congrès ou aux réunions statutaires des organismes directeurs d'organisations syndicales d'un autre niveau que ceux mentionnés à l'article 16 peuvent bénéficier d'autorisations d'absence **imputées notamment sur les crédits d'heure du contingent d'autorisation d'absence**⁶⁸.

La **charge financière** liée à ces autorisations d'absence est supportée par le centre de gestion lorsque la **collectivité employeur dépend du comité technique du centre de gestion**.

Pour obtenir la prise en charge du centre de gestion la collectivité fera une demande écrite en joignant la convocation du syndicat et le bulletin de paie de l'agent pour la période concernée.

Les collectivités qui ont leur propre comité technique (+ 50 agents) doivent calculer elle-même et assumer seule l'utilisation du contingent d'ASA.

Notion d'organisme directeur : tout organisme ainsi qualifié par les statuts de l'organisation syndicale (ex. le conseil syndical, la commission exécutoire, le bureau, le conseil d'administration).

Autorisations d'absence des articles 18 :

Sur simple présentation de leur convocation ou du document les informant de la réunion de ces organismes, les représentants syndicaux, titulaires et suppléants, ainsi que les experts, se voient accorder une autorisation d'absence afin de siéger :

⁶⁷ Article 16 du décret n°85-397 du 3 avril 1985.

⁶⁸ Article 17 du décret n°85-397 du 3 avril 1985.

- au Conseil commun de la fonction publique,
- au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale,
- au Centre national de la fonction publique territoriale,
- au sein des comités techniques,
- des commissions administratives paritaires,
- des commissions consultatives paritaires,
- des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail,
- des commissions de réforme,
- du Conseil économique, social et environnemental ou des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux,

Les représentants syndicaux bénéficient du même droit lorsqu'ils participent à des réunions de travail convoquées par l'administration ou à des négociations dans le cadre de l'article 8 bis de la loi du 13 juillet 1983.

La durée de ces autorisations d'absence comprend, outre les délais de route et la durée prévisible de la réunion, un temps égal à cette durée pour permettre aux intéressés d'assurer la préparation et le compte rendu des travaux⁶⁹.

La charge de cette autorisation spéciale d'absence revient à la **collectivité employeur**.

Cependant les agents participant à ces réunions se voient rembourser les **frais de déplacements**. Seuls les **membres ayant une voix délibérative** sont remboursés. Les suppléants ne sont donc pas remboursés.

Autorisations d'absence pour les représentants du CHSCT (art 33-1 loi n°84-53 du 26 janvier 1984):

L'article 33-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 prévoit que **chacun des représentants des organisations syndicales au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail se voit lui aussi accorder un "crédit de temps syndical"**.

Ce crédit de temps syndical comprend un contingent annuel d'autorisations d'absence, accordé aux représentants du personnel titulaires et suppléants, pour l'exercice de leurs missions.

Les durées de ce contingent annuel d'autorisations d'absence sont précisées aux articles 1^{er} et 2 du décret n°2016-1626 du 29 novembre 2016. Les modalités d'utilisation de ce contingent sont fixées par l'article 61-1 du décret n°85-603 du 10 juin 1985.

Les bénéficiaires

Conformément à l'article 18 du décret du 3 avril 1985, les bénéficiaires de ces autorisations d'absence sont :

- les représentants syndicaux, **titulaires et suppléants**,
- ainsi que les experts.

La circulaire du 20 janvier 2016 vient apporter de nombreuses précisions sur l'identification de ces bénéficiaires. Ainsi, aux termes de la circulaire, « les agents qui bénéficient d'autorisations d'absence au titre de l'article 18 pour

⁶⁹ Article 18 du décret n°85-397 du 3 avril 1985.

la participation aux réunions des instances énumérées ci-dessus, sur convocation ou sur réception du document les informant de la réunion, sont :

- les titulaires convoqués pour participer à la réunion ;
- les suppléants lorsqu'ils sont convoqués pour remplacer un titulaire absent ;
- les suppléants informés de la tenue de la réunion lorsqu'ils ont vocation à y participer en présence du titulaire dans le respect de la réglementation propre à chacune des instances ou organismes susmentionnés ;
- les suppléants siégeant avec voix délibérative en présence des titulaires ;
- les experts lorsqu'ils sont convoqués par le président de l'instance pour éclairer les membres de l'instance sur un point de l'ordre du jour et assister aux débats relatifs aux questions pour lesquelles leur présence a été demandée.

Ainsi par exemple, pour le comité technique, le soin est laissé aux membres du comité technique de décider, face à un problème précis, quelle est la personne capable de les aider efficacement. Toutefois l'expert doit présenter une compétence reconnue pour la solution du problème posé de par notamment sa formation spécialisée ou son expérience professionnelle.

La procédure

Les représentants syndicaux, titulaires et suppléants, ainsi que les experts doivent **obligatoirement** présenter leur convocation ou le document les informant de la réunion.

Remarque : il y a autant d'autorisation d'absence que de fois où les représentants syndicaux, titulaires et suppléants, ainsi que les experts sont appelés à siéger.

La durée de l'autorisation

La durée de l'autorisation d'absence comprend, outre les délais de route et la durée prévisible de la réunion, un temps égal à cette durée pour permettre aux intéressés d'assurer la préparation et le compte-rendu des travaux.

LES DECHARGES D'ACTIVITE DE SERVICE

Textes de référence :

Décret n°85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale
Décret n°2014-1624 du 24 décembre 2014 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale

La décharge d'activité de service consiste à permettre à des 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.

Sous réserve des nécessités du service, les collectivités et établissements accordent des décharges d'activité de service qui ont pour objet de permettre 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.

L'activité syndicale s'exerce en lieu et place de l'activité administrative normale de l'agent.

Conformément à l'article 19 du décret du 3 avril 1985, le contingent de décharges d'activité de service est calculé par chaque collectivité ou établissement non obligatoirement affilié à un centre de gestion.

Pour les collectivités et établissements obligatoirement affiliés à un centre de gestion, ce contingent est calculé par le centre de gestion.

La Communauté d'Agglomération de Bastia est affiliée au centre de gestion de la Haute-Corse. Le contingent de décharge d'activité de service est donc calculé par le centre de gestion de Haute-Corse.

CALCUL DES HEURES

Les organisations syndicales désignent les agents bénéficiaires des décharges d'activité de service parmi leurs représentants en activité dans le périmètre du ou des comités techniques 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, au président du centre de gestion⁷⁰.

Conformément à l'article 19 du décret du 3 avril 1985, le contingent de décharges d'activité de service est calculé par chaque collectivité ou établissement non obligatoirement affilié à un centre de gestion. Pour les collectivités et établissements obligatoirement affiliés à un centre de gestion, ce contingent est calculé par le centre de gestion.

Le contingent à accorder sous forme de décharges d'activité de service est égal au nombre d'heures fixées pour la strate d'électeurs inscrits sur la liste électorale du comité technique ou des comités techniques du périmètre retenu pour son calcul.

Il est déterminé par application du barème suivant :

- Moins de 100 électeurs : nombre d'heures par mois égal au nombre d'électeurs
- 100 à 200 électeurs : 100 heures par mois.
- 201 à 400 électeurs : 130 heures par mois.
- 401 à 600 électeurs : 170 heures par mois.
- 601 à 800 électeurs : 210 heures par mois.

⁷⁰ Article 20 du décret n°85-397 du 3 avril 1985.

- 801 à 1 000 électeurs : 250 heures par mois.
- 1 001 à 1 250 électeurs : 300 heures par mois.
- 1 251 à 1 500 électeurs : 350 heures par mois.
- 1 501 à 1 750 électeurs : 400 heures par mois.
- 1 751 à 2 000 électeurs : 450 heures par mois.
- 2 001 à 3 000 électeurs : 550 heures par mois.
- 3 001 à 4 000 électeurs : 650 heures par mois.
- 4 001 à 5 000 électeurs : 1 000 heures par mois.
- 5 001 à 10 000 électeurs : 1 500 heures par mois.
- 10 001 à 17 000 électeurs : 1 700 heures par mois.
- 17 001 à 25 000 électeurs : 1 800 heures par mois.
- 25 001 à 50 000 électeurs : 2 000 heures par mois.
- Au-delà de 50 000 électeurs : 2 500 heures par mois.

La répartition du volume des droits des deux contingents est opérée entre les organisations syndicales :

- pour moitié entre celles ayant obtenu des sièges au comité technique.
- et pour moitié entre toutes celles qui ont présenté leur candidature à l'élection du comité technique.

Par ailleurs, le décret n°2014-1624 redéfinit les critères d'appréciation de la représentativité des organisations syndicales, qui sont désormais fondés sur les résultats des élections aux comités techniques.

Le résultat du calcul du crédit de temps syndical réalisé par le centre de gestion de Haute-Corse est le suivant :

Tableau récapitulatif du crédit de temps syndical au sein de la CAB

Tableau récapitulatif - Crédit de temps syndical de la Communauté d'Agglomération de Bastia - Décharges d'activité de service - ANNÉE 2021	
ORGANISATIONS SYNDICALES	DECHARGES D'ACTIVITE DE SERVICE <i>(en heures mensuelles)</i>
CGT	190.16 heures
STC	273.26 heures

DISTINCTION : DECHARGE TOTALE ET DECHARGE PARTIELLE DE SERVICE

Les décharges d'activités de service peuvent être totales ou partielles.

Lorsqu'un représentant syndical est déchargé totalement de service, il n'exerce plus aucune activité administrative au sein de sa collectivité : l'intégralité de son temps de travail est vouée à l'activité syndicale au profit de l'organisation syndicale à laquelle il appartient.

Lorsqu'un représentant syndical est déchargé partiellement de service, il convient que sa charge administrative soit allégée en proportion de l'importance de la décharge dont il est bénéficiaire. Le fait qu'un fonctionnaire est déchargé partiellement de service pour activités syndicales ne doit en aucun cas influencer l'appréciation portée sur sa manière de servir. Les agents déchargés partiellement de service peuvent également bénéficier des autorisations d'absence prévues par les articles 16, 17 et 18 du décret n°85-397 du 3 avril 1985.

MODALITES

Conformément à l'article 20 du décret du 3 avril 1985, les bénéficiaires des décharges de service sont désignés par les organisations syndicales dans la collectivité concernée ou dans les collectivités ou établissements affiliés au centre de gestion.

Les organisations syndicales **doivent communiquer ensuite 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, **au président du centre de gestion**.

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. La commission administrative paritaire ou la commission consultative paritaire compétente doit être informée de cette décision⁷¹.

Enfin, l'arrêté de décharge de service est pris par l'autorité territoriale et il est transmis au Centre de gestion lorsque les collectivités ou établissements lui sont affiliés.

Remarque : Concernant le stagiaire et les décharges d'activité de service : Par analogie avec la règle applicable dans la fonction publique de l'État, le stagiaire qui accède pour la première fois à la fonction publique territoriale ou l'agent qui doit suivre d'une manière continue les cours d'un organisme de formation ne peut pas bénéficier d'une décharge totale ou partielle d'activité de service : en effet, concernant par exemple le stagiaire, le stage préalable à la titularisation doit, pour être valide, être accompli d'une manière assidue et les diverses fonctions que l'autorité territoriale peut être amenée à confier à un stagiaire, pour qu'il prouve son aptitude, effectivement assurées. Cette règle peut toutefois être assouplie dans le cas où la durée du stage est inférieure à un an.

Le contingent d'heures peut être utilisé par les organisations syndicales comme elles l'entendent, sans aucun droit de regard de l'autorité territoriale. **Le refus** opposé à un agent d'utiliser ses décharges de service, en raison des nécessités de service, **doit être motivé**.

⁷¹ Article 20 du décret n°85-397 du 3 avril 1985.

Les heures accordées mensuellement et non utilisées ne sont pas reportables sur le mois suivant sauf autorisation donnée par l'autorité territoriale⁷².

Le juge administratif a toutefois établi qu'était de nature à créer un doute sérieux quant à sa légalité une décision de l'autorité territoriale refusant le report d'heures de décharge d'activité de service non utilisées d'un mois sur l'autre et exigeant que les demandes de décharge soient présentées pour une année entière⁷³.

Il appartient à chaque collectivité territoriale de comptabiliser le nombre d'heures de décharges de services effectuées par les agents de leur collectivité.

La collectivité doit prendre un arrêté pour placer les agents en position de décharges d'activités syndicales.

Elle en informe le centre de gestion qui vérifie le cumul des demandes dans le cadre du crédit d'heures octroyé à chaque organisation syndicale et rembourse les charges salariales de toute nature afférentes aux décharges d'activité de service afférentes aux décharges de service qui supportées par les collectivités obligatoirement affiliées⁷⁴.

Concrètement les centres de gestion remboursent les rémunérations supportées par ces collectivités et établissements dont certains agents bénéficient de décharges de service ou, le cas échéant, mettent à leur disposition des fonctionnaires assurant l'intérim⁷⁵.

Afin d'obtenir le remboursement du coût de ces décharges, les collectivités doivent également **transmettre chaque trimestre au centre de gestion un bordereau.**

GESTION DES AGENTS DECHARGES DE SERVICE POUR L'EXERCICE DU DROIT SYNDICAL

La position statutaire de l'agent ne peut être modifiée par son activité syndicale ; il est réputé en position d'activité et continue à bénéficier des droits attachés à cette position.⁷⁶

L'agent qui bénéficie d'une décharge d'activité de service, partielle ou totale, continue à percevoir, pour le même montant, le traitement indiciaire, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement.

Gestion particulière du régime indemnitaire des agents déchargés

Textes de référence :

Décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017

Loi n°84-53 du 26 janvier 1984

Loi n°83-634 du 13 juillet 1983

⁷² Circulaire ministérielle du 20 janvier 2016.

⁷³ Conseil d'Etat n°304384 du 28 décembre 2007.

⁷⁴ Article 100 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

⁷⁵ Article 19 du décret n°85-397 du 3 avril 1985.

⁷⁶ Article 56 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

Agent totalement déchargé :

L'agent bénéficiant d'une décharge totale de service conserve le montant annuel des primes et indemnités attachées aux fonctions exercées dans son cadre d'emplois avant d'en être déchargé⁷⁷.

Sont cependant exclues du droit au maintien, les primes et indemnités :

- représentatives de frais, dès lors qu'aucun frais professionnel n'est engagé par l'agent ;
- liées au dépassement effectif du cycle de travail qui ne sont pas versées à l'ensemble des agents du cadre d'emplois ;
- liées à des horaires de travail atypiques lorsqu'elles ne sont pas versées à la majorité des agents de la même spécialité ou, à défaut, du même cadre d'emplois ;
- tenant au lieu d'exercice effectif des fonctions, lorsque le changement de résidence administrative ou de domicile de l'agent concerné ne justifie plus le versement de celles-ci. Les fractions non échues à la date de la décharge d'activité de service ne font pas l'objet de versement à l'agent, qui n'est pas tenu de rembourser celles perçues avant cette date.
- les primes et indemnités soumises à l'avis d'une instance et attribuées pour une durée déterminée, une fois leur délai d'attribution expiré⁷⁸.

S'agissant des primes et indemnités versées au regard de l'engagement professionnel ou de la manière de servir : l'agent déchargé bénéficie du montant moyen attribué aux agents du même cadre d'emplois et relevant de la même autorité territoriale⁷⁹.

L'agent logé qui perd le droit à une concession de logement du fait de cette décharge d'activité de service bénéficie du montant des primes et indemnités équivalent à celui qui lui aurait été attribué en tant qu'agent non logé.

Concernant l'évolution du montant des primes et indemnités pendant la décharge:

Le montant de ces primes et indemnités progresse selon l'évolution annuelle de la moyenne des montants des mêmes primes et indemnités versées aux agents :

- du même cadre d'emplois,
- relevant de la même autorité territoriale,
- exerçant effectivement leurs fonctions à temps plein,
- et occupant un emploi comparable à celui que l'agent occupait précédemment⁸⁰.

Toutefois, lorsque le montant de la prime ou indemnité est calculé sur la base d'un indice, sa progression suit l'évolution de cet indice.

Lorsque, postérieurement à l'octroi de la décharge syndicale, une évolution du régime indemnitaire intervient au bénéfice de l'ensemble des membres du cadre d'emplois, le calcul du montant de la nouvelle prime ou indemnité

⁷⁷ Article 7 décret n°2017-1419 du 28 sept. 2017.

⁷⁸ Article 7 décret n°2017-1419 du 28 sept. 2017.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Article 8 du décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017.

à verser à l'agent déchargé s'effectue sur la base du montant moyen attribué aux agents occupant à temps plein un emploi comparable à celui que l'agent occupait précédemment⁸¹.

A défaut d'emploi comparable, le montant versé correspond à la moyenne des montants servis aux agents du même grade exerçant leurs fonctions à temps plein et relevant de la même autorité territoriale⁸².

En cas de suppression concomitante d'une prime ou d'une indemnité, celle-ci cesse d'être versée à l'agent déchargé⁸³.

Lorsque l'agent déchargé bénéficie d'un avancement de grade ou d'un changement de cadre d'emplois, le montant des primes et indemnités est déterminé selon les modalités applicables aux agents détenant le grade dont il devient titulaire⁸⁴.

Concernant la fin de la décharge syndicale :

Lorsqu'il est mis fin à la décharge syndicale, l'agent réintégré dans un emploi perçoit les primes et indemnités attachées à cet emploi. Il bénéficie d'un montant indemnitaire au moins équivalent, dans les limites des plafonds réglementaires, à celui de la moyenne des montants servis aux agents :

- relevant de la même autorité territoriale,
- et occupant un emploi comparable au sien⁸⁵.

Si l'agent change de fonctions, ce montant cesse de lui être versé.

Agent partiellement déchargé :

Décharge égale ou supérieure à 70 % :

L'agent consacrant une quotité de temps de travail au moins égale à 70 % et inférieure à 100 % d'un service à temps plein à une activité syndicale a droit au versement de l'ensemble des primes et indemnités attachées à son grade ou aux fonctions qu'il continue d'exercer⁸⁶.

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 service⁸⁷.

Décharge 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 décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Article 9 du décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017.

⁸⁵ Article 10 du décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017.

⁸⁶ Article 12 du décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017.

⁸⁷ Article 10 du décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017.

Sous réserve de l'interprétation du juge administratif, il convient de continuer de leur appliquer la jurisprudence du Conseil d'Etat n°344801 du 27 juillet 2012. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat avait 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 :

- 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.

Le Conseil d'Etat a établi également dans cet arrêt que fonctionnaire en décharge partielle de service a droit au versement de l'ensemble des primes et indemnités au titre des fonctions qu'il continue d'exercer , " *au taux déterminé pour les fonctions effectivement occupées appliqué sur la base d'un temps plein* "

Le régime indemnitaire doit donc être versé sur la base d'un temps plein, malgré la décharge partielle de service, ainsi que le juge administratif l'avait déjà établi⁸⁸.

Remarque :

Le cas de la Nouvelle bonification indiciaire : L'article 23 bis de la loi du 13 juillet 1983 prévoit la conservation du bénéfice de la NBI pour les agents totalement et partiellement (au moins 70 % d'un temps plein) déchargés de service. Cependant, la conservation de la NBI n'est possible qu'à la condition, pour le fonctionnaire, d'avoir exercé pendant au moins 6 mois des fonctions donnant lieu au versement d'une NBI avant sa décharge d'activité de service. Le maintien de la NBI n'est pas pris en compte dans le contingent des bonifications accordées.

Le cas des prestations sociales et de la protection sociale : Les agents bénéficiant d'une décharge totale d'activité de service pour l'exercice d'un mandat syndical bénéficient de l'accès aux dispositifs de prestations d'action sociale et de protection sociale complémentaire⁸⁹.

Ces dispositions sont également applicables aux agents contractuels bénéficiant d'une décharge totale d'activité de service pour l'exercice d'un mandat syndical⁹⁰.

EVALUATION DES AGENTS DECHARGES

L'entretien annuel de suivi :

Les fonctionnaires (ou agents contractuels) bénéficiant d'une décharge d'activité de services pour l'exercice d'une activité syndicale qui consacrent une quotité de temps de travail au moins égale à 70% et inférieure à 100% d'un temps plein à cette activité ont droit à un entretien annuel de suivi⁹¹.

Au cours de l'entretien, ces agents ne sont cependant pas soumis à l'appréciation de leur valeur professionnelle⁹².

⁸⁸ Conseil d'Etat n°295039 du 7 juillet 2008.

⁸⁹ Article 14 du décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017.

⁹⁰ Article 2 du décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017.

⁹¹ Article 23 bis IV de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 ; Articles 2 et 16 du décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017.

⁹² Article 23 bis IV de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983.

Cet entretien annuel de suivi est conduit par le supérieur hiérarchique direct de l'agent⁹³.

L'entretien annuel d'accompagnement

Les fonctionnaires (ou agents contractuels) bénéficiant d'une décharge d'activité de services pour l'exercice d'une activité syndicale qui consacrent une quotité de temps de travail égale ou supérieure à 70% d'un temps plein à cette activité peuvent demander à bénéficier d'un entretien annuel d'accompagnement⁹⁴.

Cet entretien est mené par le responsable des ressources humaines de l'établissement dont l'agent relève⁹⁵.

Pour les agents occupant 100% d'un service à temps plein à une activité syndicale, l'entretien qui intervient avant le terme de la décharge syndicale ne peut leur être refusé⁹⁶.

GESTION DU DEROULEMENT DE CARRIERE (AVANCEMENT, PROMOTION INTERNE)

Avancement d'échelon

Les règles d'avancement pour les agents exerçant une activité syndicale s'appliquent, dès la première année, aux agents qui bénéficient d'une décharge d'activité de services depuis au moins 6 mois au cours d'une année civile, et qui consacrent la totalité de leur service ou au moins 70 % d'un service à temps plein à une activité syndicale.

L'avancement d'échelon a lieu sur la base de l'avancement moyen, constaté au sein de la même autorité de gestion, des fonctionnaires du même grade⁹⁷.

L'article 3 du décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017 prévoit la possibilité d'accorder une bonification d'ancienneté d'échelon au fonctionnaire bénéficiant d'une décharge de service au moins égale à 70% lorsque l'ancienneté détenue peut être bonifiée en fonction de l'ancienneté et de la valeur professionnelle. Cette bonification ne peut être accordée que si l'agent bénéficie de sa décharge depuis au moins 6 mois au cours d'une année civile⁹⁸.

Remarque : il n'existe pas à ce jour dans la Fonction Publique Territoriale de disposition permettant d'accorder des bonifications liées à l'ancienneté. De fait, il apparaît que cette disposition ne puisse pas actuellement s'appliquer dans la FPT.

⁹³ Article 16 du décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017.

⁹⁴ Article 1^{er} et 15 du décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017.

⁹⁵ Article 15 du décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Article 23 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983.

⁹⁸ Article 6 du décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017.

De même, l'article 78 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 renvoie aux statuts particuliers la possibilité de prévoir des modalités d'avancement d'échelon en fonction de la valeur professionnelle. Or à ce jour aucun statut particulier de cadre d'emplois de la FPT ne prévoit une telle modalité.

Cas particulier de l'avancement d'échelon spécial :

Le fonctionnaire qui remplit les conditions pour bénéficier d'un avancement d'échelon spécial est inscrit de plein droit au tableau d'avancement de cet échelon (art. 23 bis loi n°83-634 du 13 juill. 1983):

- au vu de l'ancienneté acquise dans l'échelon immédiatement inférieur
- et de celle dont justifient en moyenne les fonctionnaires détenant le même échelon, relevant de la même autorité de gestion et ayant accédé, au titre du précédent tableau d'avancement et selon la même voie, à l'échelon spécial.

Avancement de grade

Le fonctionnaire qui remplit les conditions pour bénéficier d'un avancement de grade 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, au titre du précédent tableau d'avancement et selon la même voie, au grade supérieur⁹⁹.

Les dispositions prévoyant un avancement "sur la base de l'avancement moyen des fonctionnaires du même grade " ne créent pas un droit automatique à l'avancement au grade supérieur pour les fonctionnaires dont l'ancienneté de grade excède l'ancienneté moyenne des agents titulaires du même grade¹⁰⁰.

Le droit à l'avancement moyen est en effet établi en calculant la moyenne de l'ancienneté des agents qui détiennent le même grade ou classe dans le corps auquel appartient le fonctionnaire déchargé, et qui ont été promus au grade d'avancement au titre du ou des précédents tableaux¹⁰¹.

L'agent qui bénéficie d'un tel avancement de grade peut demander le report de l'obligation de suivi de la formation en résultant, à la demande de l'agent, jusqu'à sa réintégration dans le service. Toutefois, ce report ne peut être accordé lorsque la formation permet d'apprécier, lors des épreuves de fin de formation, l'aptitude de l'agent à exercer les missions de son nouveau grade¹⁰².

Ce report n'est possible que si l'agent bénéficie de sa décharge depuis au moins 6 mois au cours d'une année civile¹⁰³.

Promotion interne

La décharge de service total ou partielle n'empêche pas de bénéficier d'une promotion interne.

L'article 12 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 interdit la nomination ou promotion "pour ordre".

⁹⁹ Article 23 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983.

¹⁰⁰ Conseil d'Etat n°347259 du 29 octobre 2012.

¹⁰¹ Conseil d'Etat n°350953 du 26 novembre 2012.

¹⁰² Article 5 du décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017.

¹⁰³ Article 6 du décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017.

Cependant l'article 12 précise que cette interdiction ne fait pas obstacle à la promotion interne d'agents bénéficiant de décharges d'activité de service.

L'agent qui bénéficie d'une telle promotion peut demander le report de l'obligation de suivi de la formation en résultant, jusqu'à sa réintégration dans le service. Toutefois, ce report ne peut être accordé lorsque la formation permet d'apprécier, lors des épreuves de fin de formation, l'aptitude de l'agent à exercer les missions de son nouveau cadre d'emplois¹⁰⁴.

Ce report n'est possible que si l'agent bénéficie de sa décharge depuis au moins 6 mois au cours d'une année civil¹⁰⁵.

DETACHEMENT POUR L'EXERCICE D'UN MANDAT SYNDICAL

Comme le rappelle la circulaire du 20 janvier 2016, « en application du 13° de l'article 2 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration, le détachement pour exercer un mandat syndical est accordé de droit ».

En conséquence, l'administration est tenue d'accepter une demande de détachement de droit, elle ne peut s'y opposer même pour nécessités de service.

LE CONGE DE FORMATION SYNDICALE

Tout fonctionnaire en activité peut bénéficier d'un **congé pour formation syndicale avec traitement d'une durée maximale de 12 jours ouvrables par an**¹⁰⁶.

Le congé pour formation syndicale est ouvert aux non titulaires¹⁰⁷.

Le congé ne peut être accordé que pour suivre un stage ou une session dans l'un des centres ou instituts figurant sur une liste arrêtée annuellement par le ministre chargé des collectivités territoriales, sur proposition du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale¹⁰⁸.

La liste des centres agréés est fixée par arrêté ministériel du 9 février 1998.

L'agent doit faire une demande écrite à l'autorité territoriale **au plus tard un mois** avant le début du stage ou de la **session**¹⁰⁹.

A défaut de réponse le 15^{ème} jour avant le début du stage, le congé est réputé accordé.

¹⁰⁴ Article 5 du décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017.

¹⁰⁵ Article 6 du décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017.

¹⁰⁶ Article 57, 7° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ; Article 21 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983.

¹⁰⁷ Article 6 du décret n°88-145 du 15 février 1988.

¹⁰⁸ Article 1^{er} du décret n°88-552 du 22 mai 1985.

¹⁰⁹ Article 2 du décret n°85-552 du 22 mai 1985.

Le congé n'est accordé que **si les nécessités de service le permettent** ; mais, tout refus doit être **motivé**¹¹⁰.

A chaque demande, l'autorité territoriale doit, en cas de refus, préciser en quoi les nécessités de service empêchent, pour la période concernée, d'accorder le congé : un motif présentant, compte tenu des fonctions de l'agent, un caractère systématique, porte atteinte à l'exercice des droits syndicaux¹¹¹.

Les décisions de rejet sont communiquées à **la commission administrative paritaire** lors de sa réunion la plus proche¹¹².

A l'issue du stage, le centre de formation délivre une attestation à l'agent, à transmettre à l'autorité territoriale.

LIBERTÉ D'OPINION, OBLIGATION DE RÉSERVE ET ACTION SYNDICALE

Le principe de la liberté d'opinion, c'est-à-dire de penser à sa convenance, a été proclamé pour la première fois par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ». Ainsi, la liberté d'opinion interdit toute mesure discriminatoire fondée exclusivement sur les opinions politiques, religieuses, philosophiques ou syndicales¹¹³.

Ce principe, qui s'applique aux fonctionnaires comme à tous les autres citoyens, est repris à l'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui dispose : « La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires. Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses [...] ».

En conséquence, l'administration s'interdit de rechercher les opinions des fonctionnaires qui ne doivent figurer en aucune manière dans leur dossier individuel et attend de chacun d'eux qu'il s'abstienne de les manifester dans l'exercice de ses fonctions¹¹⁴.

Cependant, permettre aux fonctionnaires de manifester leurs opinions d'une manière quelconque pendant l'exécution du service public **serait en effet prendre le risque de semer le doute sur leur capacité à respecter la règle fondamentale de neutralité** que le Conseil constitutionnel considère comme le corollaire de l'égalité de tous devant le service public¹¹⁵ : **les fonctionnaires ne doivent pas donner l'impression qu'ils pourraient avantager ou désavantager les usagers du service public selon les opinions de ceux-ci ou de leurs propres opinions.**

Ainsi, **la liberté d'opinion fait l'objet de restrictions, au titre desquelles se trouve l'obligation de réserve.**

¹¹⁰ Circulaire ministérielle du 2 juin 1992 ; Article 2 du décret n°85-552 du 22 mai 1985.

¹¹¹ Conseil d'Etat n°314265 du 25 septembre 2009.

¹¹² Article 2 du décret n°85-552 du 22 mai 1985.

¹¹³ CE, sect. 1er octobre 1954, Guille, n° 14191 ; CE, 8 décembre 1948, Delle Pasteau, n° 91406.

¹¹⁴ CE, 16 juin 1982, Chéreau, n° 23276-23277.

¹¹⁵ Conseil constitutionnel, 19 septembre 1986, n° 86-217 DC ; Conseil constitutionnel, 23 juillet 1996, n°96-380 DC.

PRESENTATION DE L'OBLIGATION DE RESERVE

Les agents publics sont soumis à une **obligation non écrite**, qui a été dégagée par le juge administratif : qualifiée d'obligation de réserve ou de retenue, **cette obligation impose d'observer, en toutes circonstances, un comportement respectueux des convenances, notamment dans les relations humaines.**

Interdite absolument dans le service, l'expression des opinions est **limitée dans la vie privée** car une manifestation excessive d'opinions ou de croyances serait aussi de nature à faire douter de la capacité du fonctionnaire à respecter la neutralité du service public, c'est-à-dire à traiter de façon impartiale les usagers du service public.

L'obligation de réserve ne s'applique pas seulement à l'expression des opinions politiques, philosophiques, religieuses ou syndicales, elle vise aussi les manifestations et comportements de nature à porter atteinte au bon fonctionnement du service public en étant contraires notamment à la dignité ou aux convenances, au principe hiérarchique, au respect dû aux institutions républicaines.

Le manquement à une telle obligation peut entraîner une sanction disciplinaire, sous le contrôle du juge, **voire une condamnation pénale s'il est délictueux.**

En conséquence, cette obligation de réserve impose aux agents publics, dans le cadre du service mais également en dehors de celui-ci, de s'exprimer avec une certaine retenue, d'éviter, compte tenu des principes de subordination hiérarchique et de neutralité des services publics, toute expression outrancière d'opinions et de critiques injurieuses ou matériellement inexacts, d'une manière générale toute manifestation d'opinion de nature à porter atteinte à l'autorité de la fonction.

L'appréciation du respect de cette obligation incombe, au cas par cas, et sous le contrôle du juge administratif, **à l'autorité hiérarchique** qui tient compte de divers éléments tels que le niveau de responsabilité (un haut fonctionnaire est soumis à une obligation plus rigoureuse qu'un agent d'exécution), de la nature des fonctions, de la publicité donnée à l'expression des opinions, du lieu où le fonctionnaire a exprimé ses opinions, de la circonstance que le fonctionnaire est investi d'un mandat politique ou syndical¹¹⁶.

Cette obligation de réserve concerne tous les fonctionnaires¹¹⁷, même investis d'un mandat syndical¹¹⁸. Néanmoins, dans cette dernière hypothèse, **la qualité de représentant syndical influe sur l'obligation de réserve qui s'applique de façon plus souple.**

¹¹⁶ Réponse min. n°48 699: JOAN Q 23 déc. 1991, p. 5357.

¹¹⁷ CE, 21 octobre 1977, Sieur Fontaine.

¹¹⁸ CE 6 mars 1953, Dlle Faucheux, n°14088.

OBLIGATION DE RESERVE ET ACTION SYNDICALE

La situation des responsables syndicaux

Les fonctionnaires qui agissent dans le cadre de responsabilités syndicales sont soumis à toutes les obligations imposées aux fonctionnaires dans l'intérêt du service¹¹⁹. Par ailleurs, il convient de rappeler que l'exercice du droit syndical doit, pour les fonctionnaires et agents publics, se concilier avec le respect de la discipline¹²⁰.

Les responsables syndicaux sont donc soumis, **comme tout autre fonctionnaire, à l'obligation de réserve.**

Cependant cette obligation s'impose à eux d'une façon moins stricte : « les fonctionnaires investis d'un mandat politique ou de responsabilités syndicales disposent d'une plus grande liberté d'expression dans l'exercice de leur mandat ou fonction ». En effet, l'action syndicale se traduisant souvent par une opposition à l'autorité supérieure, elle ne peut être menée et avoir une certaine efficacité que si ses promoteurs bénéficient d'une protection suffisante¹²¹.

Il s'agit d'une appréciation au cas par cas, qui est faite par l'autorité territoriale, le cas échéant sous le contrôle du juge.

Ainsi, des propos publics tenus par un agent public délégué syndical sur une radio locale, mettant en cause avec virulence la politique d'une commune en matière de sécurité, constituent un manquement caractérisé à l'obligation de réserve qui s'impose à tout agent public, fût-il délégué syndical, et justifient qu'il fasse l'objet d'une sanction disciplinaire (cas d'un gardien de police municipale, qui a tenu sur une radio locale des propos mettant en cause avec virulence la politique de la commune de Grenoble en matière de sécurité en indiquant notamment avoir reçu personnellement de son employeur, à plusieurs reprises, des instructions visant à limiter les interpellations¹²²).

De même, est légale la sanction disciplinaire d'exclusion temporaire de ses fonctions infligée par le maire à un représentant syndical au motif qu'en diffusant de façon différenciée dans les services le matériel de propagande des listes de candidats à une élection politique locale imminente – au surplus sur les lieux d'accueil du public – il a méconnu le principe de neutralité du service public et l'obligation de réserve à laquelle il demeure soumis nonobstant la liberté d'expression liée à l'exercice d'une activité syndicale¹²³.

A l'inverse, n'est pas constitutif d'une violation à l'obligation de réserve :

- une lettre adressée au ministre dont il relevait par le secrétaire général d'un syndicat du personnel du ministère par laquelle il protestait contre une mesure disciplinaire prise à l'encontre d'un fonctionnaire n'est pas constitutive d'une faute dans les termes où elle est rédigée¹²⁴.
- le fait, pour une déléguée syndicale, d'avoir incité une partie du personnel à participer à une réunion non autorisée organisée par des grévistes¹²⁵,

¹¹⁹ CE, 6 mars 1953, Dlle Faucheux, n° 14088.

¹²⁰ CE, 18 janv. 1953, Perreur ; CE 14 mars 1958, Étienne et a.

¹²¹ Réponse min. n° 31130, JOAN Q 20 août 1990, p. 3939.

¹²² CAA de Lyon, 8 janvier 2013, Commune de Grenoble, n° 12LY02129.

¹²³ TA de Strasbourg, 8 janvier 2013, M. X., n° 0903151.

¹²⁴ CE 18 mai 1956, Boddaert.

¹²⁵ CE 29 mars 1963, Administration générale de l'assistance publique c/ Dlle Puttland.

- une déclaration faite par un responsable syndical, caporal-chef du corps des sapeurs-pompiers, à un journaliste exposant des revendications professionnelles, en dépit de la vivacité de leur ton¹²⁶.

La situation des simples membres d'une organisation syndicale

Contrairement aux responsables syndicaux, l'atténuation de l'obligation de réserve ne vise pas les simples membres, adhérents d'une organisation syndicale. Ces derniers sont soumis à l'obligation de réserve propre à chaque agent public.

Par exemple, un inspecteur de police, simple adhérent d'une organisation syndicale, a manqué à l'obligation de réserve en prenant la parole en public au cours d'une assemblée générale des ouvriers des usines Lipp, alors même qu'il ne faisait que reproduire les positions de son organisation syndicale¹²⁷.

¹²⁶ CE 25 novembre 1985, District du Comtat Venaissin, Lebon 796 et 801.

¹²⁷ CE, 13 mai 1981, Breton, n°4429.

LE DROIT DE GREVE

DEFINITION DU DROIT DE GREVE

La grève s'entend dans la Fonction publique tout comme en droit du travail comme « une modalité de défense des intérêts professionnels¹²⁸ » se manifestant par « un arrêt de travail concerté en vue d'appuyer des revendications professionnelles ¹²⁹».

La notion de « cessation concertée du travail » est retenue dans les dispositions du code du travail applicables aux agents des services publics¹³⁰. Il s'agit d'une liberté professionnelle, se matérialisant par l'attitude collective des fonctionnaires-travailleurs s'abstenant d'exécuter leurs fonctions.

Reproduisant les termes de l'alinéa 7 du Préambule de la Constitution de 1946, le statut général dispose laconiquement que « les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent¹³¹ ». Ce droit a une valeur constitutionnelle¹³².

L'imprécision de cette définition masque la difficulté de concilier l'exercice du droit de grève et le principe de continuité du service public, les deux se situant au même rang de la hiérarchie des normes, en tant que principes à valeur constitutionnelle.

Les rapports de force échappent ici en grande partie au droit. Ce droit réalise tant bien que mal un exercice de conciliation entre la reconnaissance du droit de grève d'une part, le principe de continuité du service public¹³³, « un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public¹³⁴ », voire « la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens » énoncée à l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946¹³⁵.

LES CONDITIONS D'EXERCICE DU DROIT DE GREVE

Textes de référence :

Préambule de la Constitution de 1946

Loi n°63-777 du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics

Articles L. 2512 et suivants du code du travail

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

Loi n°2019-828 du 6 août 2019

Loi n°87-588 du 30 juillet 1987

Loi n°82-889 du 19 octobre 1982

¹²⁸ CE, ass., 7 juill. 1950, Dehaene, GAJA, 18^e éd., 2011, n°62.

¹²⁹ Cass. soc., 16 mai 1989, n°85-43.359, Sté Allia Doulton, Bull. civ. V, n°360.

¹³⁰ C. trav., art. L. 2512-1 et s.

¹³¹ L. no 83-634, 13 juill. 1983, art. 10.

¹³² Cons. const., 25 juill. 1979, n°79-105 DC, Grève à la radio et à la télévision, GDCC, n°27.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ CE, 7 juill. 1950, Dehaene, GAJA, 18^e éd., 2011, n°62.

¹³⁵ Cons. const., 22 juill. 1980, n° 80-117 DC, Sécurité à l'égard de la détention des matières nucléaires, Rec. Cons. const. 1982, I, p. 81.

LE DEPOT D'UN PREAVIS

Acquise depuis le Préambule de la Constitution de 1946, la licéité du droit de grève a pour effet principal le caractère non fautif de l'exercice normal de la grève. L'appréciation des conditions d'exercice est essentielle, car un exercice illicite de la grève expose les grévistes à des sanctions disciplinaires, voire pénales.

Le champ d'application des articles L. 2512-2 et L. 2512-3 du code du travail, issu de la loi n°63-777 du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics, loi interdisant les grèves surprise (sans respect de la règle du préavis de 5 jours francs avant le déclenchement de la grève, dont le dépôt est le monopole des syndicats les plus représentatifs au plan national) et par roulement (dites aussi grèves « tournantes »), couvre les trois Fonctions publiques, à l'exception des communes de 10 000 habitants ou moins selon l'article L. 2512-1 du code du travail. La référence aux organisations syndicales a pour effet d'interdire les grèves sauvages.

Ultérieurement, le Conseil constitutionnel a admis que le législateur pouvait exiger le dépôt d'un préavis avant le déclenchement d'une grève dans un service public¹³⁶. Le respect de la règle du préavis, lequel doit toujours émaner d'une des organisations syndicales les plus représentatives au plan national et être adressé à l'autorité hiérarchique, a été contrôlé par le juge dans une situation où des personnels d'une commune de plus de 10 000 habitants font usage du droit de grève¹³⁷. En revanche, l'exception joue et cette législation ne s'applique pas dans des cas de mouvements de grève concernant du personnel des communes de 10 000 habitants ou moins¹³⁸.

Suivant l'article L. 2512-4 du code du travail, « l'inobservation [des formalités du déclenchement de la grève] entraîne l'application sans autre formalité que la communication du dossier, des sanctions prévues par les statuts ou par les règles concernant les personnels intéressés ». La révocation et la rétrogradation ne peuvent toutefois être prononcées qu'en conformité avec la procédure disciplinaire applicable¹³⁹. Dans un cas où la grève suivie par un agent territorial avait été lancée sans préavis, le juge d'appel, infirmant le jugement rendu en première instance, a estimé que « le maire était en droit d'adresser aux agents en grève une mise en demeure les invitant à reprendre leur travail » et « qu'en refusant de déférer à cette mise en demeure, l'agent en cause a rompu elle-même le lien qui l'attachait à l'administration communale ». Son licenciement pour abandon de poste était donc justifié¹⁴⁰.

La grève est un droit général qui souffre quelques exceptions résultant de statuts spéciaux applicables à des corps de fonctionnaires de l'État (policiers et CRS notamment).

LA PREVENTION DES CONFLITS

La 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, qui concerne les collectivités territoriales et EPCI autorités organisatrices de transport qui ont en charge des services publics locaux et les services ou entreprises gestionnaires, prévoit différents dispositifs de prévention, impliquant des obligations pour :

- — les organisations syndicales représentatives, appelées par le législateur à négocier des accords-cadres avec les employeurs de transport, prévoyant notamment une durée de négociation (plafonnée à 8 jours) et un processus de la négociation préalable au dépôt d'un préavis de grève ;

¹³⁶ Cons. const., 25 juill. 1979, n°79-105 DC, Grève à la radio et à la télévision, GDCC, n°27.

¹³⁷ TA Montpellier, 19 juin 1987.

¹³⁸ Cass. soc., 3 févr. 1998, n°95-21.735, CGFTE, Dr. adm. 1998, comm. n°94.

¹³⁹ CE, avis, sect. finances, 2 avr. 1985, n°337334.

¹⁴⁰ CAA Paris, 4e ch., 25 juill. 1997, n°96PA00329, 97PA00775, Cne de Sainte-Marie.

- — les agents souhaitant exercer le droit de grève : ils doivent faire une déclaration préalable à leur employeur au moins 48 heures avant de participer à la grève, à défaut de quoi ils s'exposent à des sanctions disciplinaires. Cette condition est d'application stricte, ne s'imposant qu'aux services publics de transport. Ainsi, la haute juridiction estime qu'« en imposant à chaque agent employé dans les équipements sportifs de la ville de Paris de se déclarer gréviste 48 heures avant le début de la grève fixé dans le préavis, la note de service attaquée apporte au droit de tout agent de rejoindre un mouvement de grève déjà engagé, des restrictions [...] qui excèdent ce qui est nécessaire pour prévenir un usage abusif de la grève dans les établissements sportifs de la ville de Paris et qui ne sont justifiés ni par les nécessités de l'ordre public, ni par les besoins essentiels du pays¹⁴¹ ».

Au-delà des prescriptions prévues dans la loi, lui imposant « de définir un plan de prévisibilité recensant [notamment] par métier, fonction et niveau de compétence ou de qualification, les catégories d'agents et leurs effectifs », le juge administratif a estimé qu'une autorité responsable de transports avait pu à bon droit préciser les conditions d'exercice du droit individuel de grève ; il a ainsi considéré qu'« en imposant aux agents de la RATP qui entendent rejoindre une grève de le faire au début d'une des prises de service [...], le président-directeur général de la RATP a entendu prévenir les risques de désorganisation qui résulteraient de l'interruption du travail en cours de service par des agents décidant de rejoindre la grève après le début de leur service », estimant que cette « limitation apportée à l'exercice du droit de grève est justifiée par les nécessités du fonctionnement du service public de transport [...] et vise à prévenir un usage abusif du droit de grève¹⁴² ».

La Haute juridiction statuant en tant que juge des référés retient une appréciation plus restrictive concernant une note de service du secrétaire général de la ville de Paris relative à l'exercice du droit de grève par les agents employés dans les équipements sportifs, leur prescrivant « de se déclarer grévistes au moins 48 heures avant le début de la grève fixée dans le préavis ». Elle estime que « ladite note apporte au droit de tout agent de rejoindre un mouvement de grève déjà engagé, des restrictions dont il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés qu'elles excèdent ce qui est nécessaire pour prévenir un usage abusif de la grève dans les établissements sportifs de la ville de Paris et qui ne sont justifiées ni par les nécessités de l'ordre public, ni par les besoins essentiels du pays ». Pour autant, la suspension de la note litigieuse n'est pas prononcée, le juge estimant que la condition relative à l'urgence n'étant pas remplie¹⁴³. Continue donc à s'imposer un droit de grève envisagé dans son exercice comme un droit individuel des agents.

La doctrine a pu estimer que « le législateur a clairement cherché à trouver un nouvel équilibre entre le droit de grève et le principe de continuité des services publics¹⁴⁴ ».

Apports de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 :

L'article 56 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 ajoute un article 7-2 au titre 3 du statut général, disposant notamment que :

« I. - 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.

¹⁴¹ CE, ord., 6 juil. 2016, n° 390031 Syndicat CGT des cadres et techniciens parisiens des services publics territoriaux.

¹⁴² CE, 11 juin 2010, n° 333262, Synd. SUD RATP, Lebon, t., p. 606.

¹⁴³ CE, ord., 6 juill. 2016, n° 390031, Synd. CGT des cadres et techniciens parisiens des services publics territoriaux.

¹⁴⁴ F. Melleray, La loi du 21 août 2007, AJDA 2007, p. 1755, sur le dialogue social ou l'introuvable service minimum.

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.

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 [...].

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 [...].

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 ».

En outre, sont passibles de sanctions disciplinaires les agents publics ayant enfreint aux règles précitées.

DROIT DE GREVE ET RETENUE SUR TRAITEMENT

L'article 89 de la loi n°87-588 du 30 juillet 1987, selon lequel l'application de la règle du service fait est combinée à celle du trentième indivisible, ne concerne que les fonctionnaires de l'État et non ceux des collectivités territoriales. Pour ces derniers, continuent à s'appliquer les dispositions de l'article L. 2512-5 du code du travail, dans sa rédaction issue de la loi n°82-889 du 19 octobre 1982. Ceci résulte de la décision du juge constitutionnel sanctionnant « la généralité du champ d'application » de la loi du 30 juillet 1987, qui en définitive n'est applicable qu'aux agents de l'État et à ceux de ses établissements publics à caractère administratif¹⁴⁵. Les employeurs publics locaux ont donc la latitude d'appliquer la règle du service fait assortie ou non de la règle du trentième indivisible.

Le point commun est que la retenue s'analyse comme une mesure purement comptable, et non comme une quelconque sanction, faute de quoi il y aurait atteinte au droit de grève. D'où l'annulation des retenues sur traitement visant des sapeurs-pompiers professionnels, adoptées comme sanctions disciplinaires, alors même qu'ils avaient accomplis la totalité de leurs heures de service¹⁴⁶.

Le juge veille aussi au respect des « règles applicables à la fraction insaisissable des rémunérations », en incluant dans les bases de calcul la présence de personne(s) à charge dans le foyer de l'agent gréviste, venant à sanctionner à ce titre une décision de retenue sur traitement d'un montant mensuel excessif, prise par le maire employeur, « pour absence de service fait à l'occasion d'un mouvement de grève auquel il avait participé ¹⁴⁷».

¹⁴⁵ Cons. const., 28 juill. 1987, n°87-230 DC, Rec. Cons. const. 1987, p. 48.

¹⁴⁶ CE, 27 avr. 1994, n°146119, SDIS de Haute-Garonne, Lebon, p. 197.

¹⁴⁷ CE, 22 mars 2013, n°346703, Mme B. A. c/ Cne de Goyave.