

Note sur le droit de grève des agents publics territoriaux

Références : Préambule de la Constitution de 1946, et notamment son alinéa 7
Code général de la fonction publique, et notamment ses articles L. 114-1-L. 114-2 et L. 114-7 à L. 114-10
Code du travail, et notamment les articles L. 2512-1 et suivants

Annexes : Foire aux questions
Procédure de gestion d'une grève
Procédure de mise en œuvre d'un service minimum

Le droit de grève est un droit fondamental à valeur constitutionnelle qui nécessite toutefois d'être concilié avec le principe essentiel de continuité du service public.

L'alinéa 7 du Préambule de la Constitution de 1946, auquel renvoie la Constitution du 4 octobre 1958, énonce en effet que « *le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* ».

En droit de la fonction publique, le droit de grève est également consacré à l'article L. 114-1 du code général de la fonction publique, lequel reprend la substance du texte constitutionnel. Celui-ci énonce en effet que « *les agents publics exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent* ».

Qu'est-ce qu'une grève ?

La grève est une cessation concertée du travail pour appuyer des revendications professionnelles. Elle doit ainsi comporter deux éléments cumulatifs :

- être une cessation collective et concertée du travail ;
- être destinée à appuyer des revendications professionnelles.

Si la cessation de travail ne vise pas des revendications professionnelles, elle ne pourra pas être qualifiée de grève, même si elle a fait l'objet d'une concertation.

Table des matières

Les conditions d'exercice du droit de grève	3
Le droit de grève sans service minimum	3
➤ Pour les collectivités de plus de 10 000 habitants.....	4
➤ Pour les collectivités de moins de 10 000 habitants	4
➤ Règles communes :	5
Le droit de grève avec service minimum	5
➤ Le service minimum d'accueil dans les écoles publiques.....	6
➤ Le service minimum dans certains services publics locaux	6
Les limites de l'exercice du droit de grève	8
La procédure de désignation	8
➤ Procédure de désignation en-dehors d'un service minimum.....	8
➤ Procédure de désignation dans le cadre d'un service minimum au sens des articles L. 114-7 et suivants du code général de la fonction publique	9
L'obligation de se déclarer gréviste.....	9
➤ L'obligation de se déclarer gréviste en-dehors d'un service minimum	9
➤ L'obligation de se déclarer gréviste dans le cadre d'un service minimum au sens des articles L. 114-7 et suivants du code général de la fonction publique	10
L'obligation de faire grève dans le cadre d'un service minimum au sens des articles L. 114-7 et suivants du code général de la fonction publique	10
Les conséquences de l'exercice du droit de grève	11
Dans le cadre d'un exercice régulier du droit de grève	11
Dans le cadre d'un exercice irrégulier du droit de grève	12
Annexes.....	13
Annexe n° 1 : Foire aux questions	13
➤ Un agent public peut-il faire grève ?.....	13
➤ Un agent public peut-il faire grève en-dehors de tout préavis de grève national ou local ?.....	13
➤ Un agent public a-t-il l'obligation de se déclarer gréviste dans un délai imposé auprès de son employeur ?	14
➤ Un agent public peut-il faire grève seul ?	15
➤ Un agent public est-il rémunéré quand il fait grève ?.....	15
➤ Un agent public peut-il être en congé annuel et faire grève ?.....	16
➤ Un agent public gréviste pendant un congé annuel est-il rémunéré ?	16
➤ Un agent public gréviste pendant un jour non travaillé (hors congé annuel) est-il rémunéré ?	16

➤ Comment la retenue sur rémunération est déterminée lorsqu'un agent public est gréviste sur plusieurs jours durant lesquels il était dans plusieurs positions successives ?	16
➤ Un agent public peut-il être sanctionné disciplinairement pour avoir fait grève ?	17
➤ Une autorité territoriale peut-elle encadrer le droit de grève de ses agents publics ?	18
➤ Une autorité territoriale peut-elle refuser le droit de grève ?	18
➤ Une autorité territoriale peut-elle réquisitionner un agent public gréviste ?	18
➤ Une autorité territoriale doit-elle mettre en place un service minimum dans les écoles ?	19
➤ Une autorité territoriale peut-elle mettre en place un service minimum en-dehors des écoles ?	20
Annexe n° 2 : Procédure de gestion d'une grève	21
Annexe n° 3 : Procédure de mise en œuvre d'un service minimum (articles L. 114-7 et suivants du code général de la fonction publique)	23

Les conditions d'exercice du droit de grève

L'exercice du droit de grève est encadré juridiquement par des dispositions du code du travail et du code général de la fonction publique et par la jurisprudence administrative.

Précisément, il faut d'emblée indiquer que les dispositions du code du travail ne concernent pas tous les employeurs publics et celles du code général de la fonction publique ne sont applicables que lorsque les employeurs publics ont décidé de mettre en place un service minimum.

Il faut en effet distinguer l'exercice général du droit de grève sans service minimum et l'exercice du droit de grève dans le cadre d'un service minimum.

Le droit de grève sans service minimum

Les dispositions du code du travail sur le droit grève s'appliquent uniquement aux collectivités **de plus de 10 000 habitants** ([article L. 2512-1 du Code du travail](#) et suivants).

L'article L. 2512-1 énonce en effet que :

« Les dispositions du présent chapitre s'appliquent :
1° Aux personnels de l'Etat, des régions, des départements et des communes comptant plus de 10 000 habitants ;
2° Aux personnels des entreprises, des organismes et des établissements publics ou privés lorsque ces entreprises, organismes et établissements sont chargés de la gestion d'un service public ».

➤ Pour les collectivités de plus de 10 000 habitants

Le préalable obligatoire à l'exercice du droit de grève consiste à déposer un **préavis de grève**. Aux termes de l'article L. 2512-2 du code du travail, le préavis émane d'une des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national, dans la catégorie professionnelle ou dans l'entreprise, l'organisme ou le service intéressé.

Un ou plusieurs syndicats représentatifs au plan national doit donc déposer un préavis écrit à l'autorité territoriale au moins **5 jours francs** avant le début de la grève et préciser :

- le lieu, la date et l'heure du début de la grève,
- sa durée,
- et ses motifs.

Si cette obligation de préavis n'est pas respectée, l'administration peut prendre des sanctions disciplinaires à l'encontre des agents grévistes.

Pendant la durée du préavis, les parties intéressées doivent négocier.

Le préavis peut être local, c'est-à-dire déposé par la section syndicale d'une commune ou par une antenne départementale d'une organisation syndicale.

Dans ce cadre, le critère de représentativité de l'organisation syndicale locale peut être apprécié en fonction du fait que le syndicat siège au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), ou au comité social territorial ou à la commission administrative paritaire locale.

Le préavis peut être national, c'est-à-dire émaner d'une organisation syndicale qualifiée sur le plan national.

Dans ce cas, le dépôt de préavis au niveau local n'est pas nécessaire, les agents pourront ainsi s'en prévaloir sur l'ensemble du territoire.

Bon à savoir

Ainsi, un agent peut localement participer à une grève nationale, pour laquelle un préavis national a été déposé, alors même que l'autorité locale n'avait pas été destinataire d'un préavis ([CE 16 janvier 1970 n° 73894](#)).

➤ Pour les collectivités de moins de 10 000 habitants

Les dispositions du code du travail ne s'appliquent pas aux communes et établissements publics de 10 000 habitants ou moins et il n'existe pas de dispositions particulières réglementant l'exercice du droit de grève ([QE AN 14 juin 2011 n° 10538](#)).

En l'état, les personnels de ces collectivités ne sont pas concernés par l'obligation de déposer un préavis.

Pour ces collectivités, il revient au conseil municipal de définir par **délibération** ou à l'autorité territoriale dans une **note de service** les modalités d'organisation de l'exercice du droit de grève.

Elles peuvent largement s'inspirer des modalités d'exercice du droit de grève définies par le code du travail.

Le droit de grève s'y exerce alors sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir.

Il faut préciser que les agents des communes de 10 000 habitants ou moins ont les mêmes droits et obligations que les agents des autres collectivités en matière de droit de grève.

➤ Règles communes :

Le droit de grève est considéré comme un droit collectif qui s'exerce, en principe, par le biais d'une cessation collective et concertée du travail et ne peut donc être le fait d'un agent isolé, sauf exception notamment si l'agent est seul dans la collectivité à pouvoir défendre utilement ses revendications professionnelles ([CAA Marseille 18 juin 1998 n° 96MA10733](#)).

La cessation du travail pendant la grève doit être **réelle et totale**. Cependant, rien ne s'oppose à ce que les agents suivent le mouvement de grève seulement pendant une période prévue par le préavis.

Par ailleurs, aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obstacle à ce qu'un agent puisse rejoindre le mouvement de grève postérieurement à la date fixée par le préavis ([CE du 29 décembre 2006 n° 286294](#)).

Enfin et sauf service minimum (**voir ci-dessous**), il n'existe aucun délai de prévenance de l'employeur et il ne peut être imposé à un agent d'indiquer à son autorité son intention de participer à la grève avant le déclenchement de celle-ci.

Il appartient à l'autorité territoriale de procéder au recensement des grévistes. Elle peut établir la participation à la grève par divers moyens (liste des agents non-grévistes, pointage ...).

Les agents absents le jour de la grève seront ainsi présumés grévistes, à moins qu'ils n'apportent la preuve que leur absence est justifiée pour un autre motif.

Le droit de grève avec service minimum

Dans la fonction publique territoriale à ce jour, il existe deux cas de figure de service minimum en cas de grèves : le service minimum d'accueil dans les écoles publiques en vertu des articles L. 133-2 et suivants du code de l'éducation et le service minimum instauré dans des services publics locaux conformément aux articles L. 114-7 et suivants du code général de la fonction publique.

➤ Le service minimum d'accueil dans les écoles publiques

Jusqu'à la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, seul un service minimum d'accueil dans les écoles publiques pouvait être instauré.

En application des [articles L. 133-2 et suivants du code de l'éducation](#) :

- dès lors que les enseignants déclarés grévistes représentent 25 % ou plus des enseignants de l'école, l'organisation du service d'accueil des élèves revient à la commune ou à l'établissement public territorial compétent ;
- dès que la proportion est inférieure à 25 %, il revient à l'État de prendre en charge l'organisation du service d'accueil.

Lorsque la responsabilité incombe à la collectivité ou à l'établissement public, l'autorité territoriale doit respecter une procédure.

En premier lieu, elle doit **établir la liste des personnes susceptibles de participer à l'accueil des enfants et la transmettre à l'inspection académique territorialement compétente**.

Bon à savoir

Peuvent être inscrits sur cette liste des agents territoriaux sous réserve de l'adéquation grade/fonction (ATSEM, agents d'animation), de membres d'associations, d'étudiants, de parents d'élèves, d'assistantes maternelles, ...

Aucun taux d'encadrement doit être respecté selon le nombre d'enfants. Il reste toutefois prudent de chercher à respecter le taux imposé dans les établissements d'accueil des mineurs.

À défaut d'établir une liste, l'autorité territoriale peut également :

- **confier par convention pour son compte, l'organisation du service d'accueil à une autre commune, à un établissement public territorial, à une caisse des écoles ou à une association gestionnaire d'un centre de loisirs ;**
- s'associer avec d'autres communes pour assurer un service d'accueil commun.

En second lieu, l'autorité territoriale doit informer les parents d'élèves des conséquences prévisibles de la grève sur le fonctionnement des classes et de l'organisation du service d'accueil.

➤ Le service minimum dans certains services publics locaux

Avec la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, l'instauration du service minimum est étendue à d'autres catégories de services publics, **mais dans des conditions différentes**.

o *Instauration du service minimum*

La loi permet en effet à un maire ou au président d'un département ou à toute autre autorité territoriale d'instaurer un service minimum **dans des services publics locaux déterminés** après avoir engagé des **négociations avec les organisations syndicales représentatives**.

Un accord n'a pas à être trouvé obligatoirement. En effet, la législation prévoit deux situations :

- En cas d'accord, celui-ci, issu des négociations, doit définir les prestations minimales du ou des services concernés permettant de satisfaire les « *besoins essentiels des usagers* » et de préserver « *l'ordre public* ». Précisément, l'accord détermine **les fonctions et le nombre d'agents indispensables ainsi que les conditions dans lesquelles, en cas de perturbation prévisible de ces services, l'organisation du travail est adaptée et les agents présents au sein du service sont affectés**. Cet accord est **approuvé par l'assemblée délibérante**.
- À défaut d'accord dans les 12 mois suivant le début des négociations, l'assemblée délibérante de la collectivité locale (conseil municipal, départemental...) fixe quels services, fonctions et nombre d'agents sont indispensables pour garantir la continuité du service public ([CE 20/12/2019, 436794](#)).

o *Champ d'application du service minimum*

Les services publics locaux pouvant faire l'objet d'un service minimum sont :

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

Pour la procédure : voir l'annexe n° 3.

Les limites de l'exercice du droit de grève

L'exercice du droit de grève dans la fonction publique doit être compatible avec la continuité du service public. Cependant, les possibilités pour un employeur de limiter le droit de grève sont très restreintes et strictement contrôlées par le juge administratif.

La jurisprudence a ainsi retenu qu'il appartient à l'autorité territoriale responsable du bon fonctionnement des services publics placés sous son autorité de prévoir lui-même, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, la nature et l'étendue de ces limites ([CE 9 juillet 1965, n° 58778 58779](#)).

En cas de grève, l'autorité territoriale doit pouvoir organiser la continuité des missions de service public indispensable à la satisfaction des besoins essentiels des usagers et de la puissance publique.

Dans ce cadre, l'autorité territoriale peut limiter l'exercice du droit de grève de différentes manières : en imposant les agents de se déclarer grévistes, en enjoignant les agents à être grévistes sur une durée déterminée ou en procédant à des désignations.

Conseil : Il est conseillé que le règlement intérieur de la collectivité ou de l'établissement ou une note de service précise les modalités d'exercice du droit de grève et que celles-ci soient notifiées aux agents publics.

La procédure de désignation

Il convient de rappeler à titre préliminaire qu'il n'existe pas de possibilité de **réquisition** du personnel des collectivités territoriales et établissements publics par les autorités territoriales. Seuls le gouvernement et les préfets ont ce pouvoir.

Cependant, l'autorité peut mettre en place une **procédure dite de désignation**, laquelle est différente selon que la grève concerne un service minimum ou non.

➤ Procédure de désignation en-dehors d'un service minimum

La désignation doit **avoir un caractère général et être limitée aux emplois strictement indispensables à la continuité du service public** (exemple : état civil, police municipale, élections).

La désignation doit :

- porter sur une liste d'emplois,
- être motivée,
- faire l'objet d'un arrêté,
- être notifiée aux agents qui occupent les emplois concernés.

En cas de grève, l'autorité procédera à la désignation ou non des agents qui occupent les emplois, en fonction de la durée, des modalités, de l'ampleur de celle-ci. Lorsque la

désignation est justifiée, les agents qui refusent de s'y soumettre sont passibles de sanctions disciplinaires.

À noter toutefois que la désignation ne peut être mise en œuvre que dans le cas où aucun agent non-gréviste ne peut assurer le fonctionnement du service concerné.

Point de vigilance : Il est toutefois aléatoire juridiquement de recourir à cette procédure depuis la possibilité d'instaurer des services minimums (voir ci-après), sauf éventuellement si les missions concernées sont l'état civil, la police municipale et les élections).

- Procédure de désignation dans le cadre d'un service minimum au sens des articles L. 114-7 et suivants du code général de la fonction publique

Lorsque qu'un service minimum a été légalement instauré dans l'un ou plusieurs des services prévus par la législation, l'autorité territoriale peut contraindre des agents publics à ne pas faire grève dans la mesure où le nombre d'agents jugés indispensables pour assurer la continuité du service public n'est pas atteint.

La désignation ne peut être mise en œuvre que dans le cas où aucun agent non-gréviste ne peut assurer le fonctionnement du service concerné.

La désignation doit ainsi :

- porter sur une liste d'emplois,
- être motivée,
- faire l'objet d'un arrêté,
- être notifiée aux agents qui occupent les emplois concernés.

L'obligation de se déclarer gréviste

Rien dans la législation et la réglementation ne fait mention d'une obligation de déclaration de grève dans un certain délai d'un agent public ni d'un recensement préalable des grévistes. Il existe toutefois des possibilités qui diffèrent selon que la grève intervient dans un service minimum au sens des articles L. 114-7 et suivants du code général de la fonction publique.

- L'obligation de se déclarer gréviste en-dehors d'un service minimum

En l'absence de règles juridiques textuelles, l'autorité territoriale peut déterminer elle-même, sous le contrôle du juge administratif, les règles d'encadrement du droit de grève, et notamment d'imposer que les agents se déclarent grévistes dans un délai déterminé.

Toutefois, le juge administratif a apporté des précisions sur la faculté pour une autorité territoriale de procéder de la sorte. En effet, il considère que :

- l'obligation faite à un agent de se déclarer gréviste 48 heures avant le début de la grève constitue une limitation illégale à l'exercice du droit de grève ([CE, 6 juillet 2016, n° 390031](#)). Un agent public ne peut également être tenu de répondre au recensement préalable des grévistes et, même s'il le faisait, il ne pourrait pas être lié à sa déclaration le jour de la grève ([Cass., ass. plén., 23 juin 2006, n° 01-40289](#)) ;
- l'obligation pour un agent public de se déclarer gréviste dans les 48 heures avant la date à laquelle il entendait personnellement participer à un mouvement de grève est légale dès lors qu'elle est précisée dans un règlement intérieur ou une note de service après avis du comité social territorial.

Conseil : Pour être certain de ne pas porter atteinte au droit de grève, il peut être prévu d'imposer aux agents de se déclarer gréviste dans les 48 heures avant la date à laquelle ils entendaient personnellement participer à un mouvement de grève.

- L'obligation de se déclarer gréviste dans le cadre d'un service minimum au sens des articles L. 114-7 et suivants du code général de la fonction publique

Le code général de la fonction précise en effet, en son article L. 114-9, qu'une autorité territoriale peut réglementer le droit de grève de ses agents publics dans le cadre de la mise en place d'un service minimum.

Le code précise ainsi, qu'en cas de dépôt de préavis de grève dans les conditions prévues par le code du travail, les agents des services impactés voulant faire grève **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 **doit en informer l'autorité territoriale au plus tard vingt-quatre heures avant** l'heure prévue de sa participation afin que celle-ci puisse l'affecter.

L'obligation d'information n'est pas requise lorsque la grève n'a pas lieu ou lorsque la reprise de service est consécutive à la fin de la grève

L'obligation de faire grève dans le cadre d'un service minimum au sens des articles L. 114-7 et suivants du code général de la fonction publique

Lorsque l'exercice du droit de grève en cours de service pourrait entraîner un risque de désordre manifeste dans l'exécution du service, l'autorité territoriale peut imposer aux agents territoriaux ayant déclaré leur intention de participer à la grève d'exercer leur droit dès leur prise de service et jusqu'à son terme.

Les conséquences de l'exercice du droit de grève

Un agent public gréviste s'expose à subir des conséquences de différentes natures selon l'exercice régulier ou non du droit de grève.

Dans le cadre d'un exercice régulier du droit de grève

La rémunération de l'agent gréviste est réduite du fait de l'absence de service fait. En effet, l'absence de service fait donne lieu à une retenue proportionnelle à la durée de la grève, en comparant cette durée aux obligations de service auxquelles l'agent était soumis pendant la période de grève.

Ainsi, la retenue est égale à :

- 1/30^e pour une journée d'absence,
- 1/60^e pour une demi-journée d'absence,
- 1/151,67^e par heure d'absence.

La retenue est calculée sur l'ensemble de la rémunération : traitement indiciaire, indemnité de résidence, primes et indemnités.

La partie de la rémunération non versée n'est pas soumise à cotisation.

Les jours de grève ne donnant pas lieu à cotisation retraite ne sont pas pris en compte pour la retraite.

En cas de grève pendant plusieurs jours consécutifs, le décompte des retenues s'élève à autant de trentièmes **qu'il y a de journées comprises du premier jour inclus au dernier jour inclus**, même si durant certaines journées l'agent n'avait aucun service à accomplir. Toutefois, par exception, lorsque l'agent a été au préalable autorisé à prendre des congés au cours d'une période déterminée, son absence durant ces jours de congé ne peut donner lieu à une retenue sur la rémunération.

La retenue sur rémunération ne peut toutefois excéder la quotité saisissable de la rémunération (CE ; 13 février 1974, n° 90690 ; cette jurisprudence a été reprise dans la circulaire du ministre de la fonction publique du 30 juillet 2003 relative à la mise en œuvre des retenues sur la rémunération des agents publics de l'État en cas de grève).

Bon à savoir : Si un agent gréviste n'est pas rémunéré et ne cotise pas pour la retraite, il bénéficie toutefois de ses droits à avancement d'échelon et de grade.

Dans le cadre d'un exercice irrégulier du droit de grève

L'agent gréviste voit sa rémunération réduite dans les mêmes conditions que celles de la diminution de la rémunération d'un agent faisant grève de manière régulière, d'une part, s'expose à subir une sanction disciplinaire, notamment en cas de grève continue et/ou répétée, d'autre part, et ne bénéficie pas de ses droits à avancement et de retraite.

Annexes

Annexe n° 1 : Foire aux questions

➤ **Un agent public peut-il faire grève ?**

Oui, n'importe quel agent public territorial (qu'il soit fonctionnaire ou contractuel) a le droit de faire grève.

Seuls les membres des compagnies républicaines de sécurité (CRS), les militaires, les magistrats judiciaires, les personnels de la police nationale, les personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire et les personnels des transmissions du ministère de l'intérieur et de la décentralisation ont l'interdiction de faire grève.

➤ **Un agent public peut-il faire grève en-dehors de tout préavis de grève national ou local ?**

La réponse dépend de plusieurs cas de figure.

S'il relève d'une collectivité ou d'un établissement public de plus de 10 000 habitants, un agent public ne peut pas faire grève de manière régulière. Il s'expose à une sanction disciplinaire. En effet, conformément à l'article L. 2512-1 du code du travail impose qu'un préavis de grève soit déposé par une ou des organisations syndicales représentatives soit au niveau national, soit au niveau local.

S'il relève d'une collectivité ou d'un établissement public de 10 000 habitants ou moins, un agent public peut faire grève même en l'absence de préavis, **à condition que** plusieurs agents décident de faire grève. Il est en effet interdit qu'une grève ne soit exercée que par un seul agent.

Il ne pourrait en revanche pas faire grève **si son employeur avait imposé le dépôt d'un préavis** dans les mêmes conditions que celles prévues par le code du travail.

De manière générale, il faut distinguer deux situations dans le cas de grèves :

- Soit la grève est portée au niveau national par des organisations syndicales, auquel cas, si les revendications concernent la fonction publique, n'importe quel agent public peut être gréviste ;
- Soit la grève est portée à un niveau local et ne concerne qu'une collectivité ou qu'un établissement en interne.

Ainsi, lorsqu'un préavis de grève est déposé au niveau national par des organisations syndicales sans distinction entre les secteurs publics et privés, il est admis que la condition du préavis est respectée et que les agents publics puissent faire grève.

➤ **Un agent public a-t-il l'obligation de se déclarer gréviste dans un délai imposé auprès de son employeur ?**

La réponse dépend de la situation selon laquelle les agents publics grévistes sont affectés ou non dans un service minimum mis en place par leur employeur conformément aux articles L. 114-7 et suivants du code général de la fonction publique.

- *En-dehors d'un service minimum*

Rien dans la législation et la réglementation ne fait mention d'une obligation de déclaration de grève dans un certain délai d'un agent public ni d'un recensement préalable des grévistes.

À ce titre, afin de concilier l'exercice du droit de grève et la continuité des services publics, l'autorité territoriale peut déterminer elle-même, sous le contrôle du juge administratif, les règles d'encadrement du droit de grève via un règlement intérieur ou une note de service, et imposer la déclaration de faire grève dans un certain délai.

Or sur ce point, le juge administratif considère sans ambiguïté que l'obligation faite à un agent de se déclarer gréviste 48 heures avant le début de la grève constitue une limitation illégale à l'exercice du droit de grève (CE, 6 Juillet 2016, n° 390031). Un agent public ne peut également être tenu de répondre au recensement préalable des grévistes et, même s'il le faisait, il ne pourrait pas être lié à sa déclaration le jour de la grève (Cass., ass. plén., 23 juin 2006, n° 01-40289).

Par contre, le juge administratif valide l'obligation pour un agent public de se déclarer gréviste dans les 48 heures **avant la date à laquelle il entendait personnellement participer à un mouvement de grève si cela est précisé dans un règlement intérieur ou une note de service après avis du comité social territorial.**

Par exemple, si un préavis de grève est déposé par une ou des organisations syndicales représentatives du 1^{er} septembre au 3 septembre, une autorité territoriale ne peut pas imposer à un agent public de se déclarer gréviste 48 heures avant le début de la grève, c'est-à-dire au 29 août. Par contre, une autorité territoriale peut, si elle l'a prévu dans un règlement intérieur ou une note de service, imposer à un agent public de se déclarer gréviste en amont s'il entend participer à la grève le 2 septembre.

Pour conclure, il faut ainsi comprendre qu'une autorité territoriale ne peut qu'imposer l'obligation pour un agent public de se déclarer gréviste dans les 48 heures avant la date à laquelle il entendait personnellement participer à un mouvement de grève.

- *Dans le cas d'un service minimum*

Dans ce cas de figure, l'article L. 114-9 du code général de la fonction publique énonce explicitement que, **dans le cas d'un préavis de grève déposé** conformément aux

dispositions du code du travail, un agent public doit informer son employeur de son intention de faire grève au plus tard 48 heures avant de participer à la grève, comprenant au moins un jour ouvré.

➤ **Un agent public peut-il faire grève seul ?**

Eu égard à la définition d'une grève, il n'est pas permis qu'un agent public fasse grève seul. En effet, la grève implique une cessation **collective et concertée** du travail et est destinée à appuyer des revendications professionnelles. Il n'y aurait que si l'agent était le seul concerné qu'il pourrait défendre ses revendications.

Par contre, un agent public qui serait le seul à faire grève dans sa collectivité ou son établissement dans le cadre d'un mouvement de grève national ou local est en droit de faire grève. Dans ce cas de figure en effet, il ne s'agit pas d'une grève isolée, mais d'un droit de grève exercé pour partager les revendications invoquées de manière collective et concertée.

Une autorité territoriale ne peut ainsi pas interdire à son agent de faire grève s'il est le seul à exercer son droit dans le cadre d'un mouvement de grève global.

➤ **Un agent public est-il rémunéré quand il fait grève ?**

Non, la rémunération de l'agent gréviste est réduite du fait de l'absence de service fait. En effet, l'absence de service fait donne lieu à une **retenue proportionnelle** à la durée de la grève, en comparant cette durée aux obligations de service auxquelles l'agent était soumis pendant la période de grève (CE, 17 juillet 2009, n° 303588 ; quest. écr. AN n°43145 du 23 septembre 1996).

Ainsi, la retenue est égale à :

- 1/30^e pour une journée d'absence, par référence au décret n° 62-765 du 6 juillet 1962 portant règlement sur la comptabilité publique (décret n° 62-765 du 6 juillet 1962).
- 1/60^e pour une demi-journée d'absence,
- 1/151,67^e par heure d'absence.

La retenue est calculée sur **l'ensemble de la rémunération** : traitement indiciaire, indemnité de résidence, primes et indemnités.

La partie de la rémunération non versée n'est pas soumise à cotisation.

Les jours de grève ne donnant pas lieu à cotisation retraite ne sont pas pris en compte pour la retraite.

En cas de grève pendant plusieurs jours consécutifs, le décompte des retenues s'élève à autant de trentièmes **qu'il y a de journées comprises du premier jour inclus au dernier jour inclus**, même si durant certaines journées l'agent n'avait aucun service à accomplir.

Toutefois, par exception, lorsque l'agent a été au préalable autorisé à prendre des congés au cours d'une période déterminée, son absence durant ces jours de congé ne peut donner lieu à une retenue sur la rémunération.

La retenue sur rémunération ne peut toutefois excéder la quotité saisissable de la rémunération (CE ; 13 février 1974, n° 90690 ; cette jurisprudence a été reprise dans la circulaire du ministre de la fonction publique du 30 juillet 2003 relative à la mise en œuvre des retenues sur la rémunération des agents publics de l'État en cas de grève).

➤ **Un agent public peut-il être en congé annuel et faire grève ?**

Oui, dès lors que l'agent public a fait une demande de congé annuel avant le mouvement de grève ou plus précisément avant la date à laquelle il entendait personnellement faire grève et que sa demande a été officiellement acceptée par son employeur.

Rien dans la réglementation n'encadre l'articulation entre un jour de congé annuel et un jour de grève. L'article 3 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 sur les congés annuels énonce seulement que les congés annuels sont autorisés en fonction d'un calendrier des congés fixé, par l'autorité territoriale, après consultation des agents intéressés, compte tenu des fractionnements et échelonnements de congés que l'intérêt du service peut rendre nécessaires, d'une part, et en fonction des agents chargés de famille qui bénéficient d'une priorité pour le choix des périodes de congés annuels, d'autre part.

➤ **Un agent public gréviste pendant un congé annuel est-il rémunéré ?**

Oui, un agent public en congé annuel qui fait grève ne peut pas faire l'objet d'une retenue sur rémunération (CE, 27 juin 2008, n° 305350).

➤ **Un agent public gréviste pendant un jour non travaillé (hors congé annuel) est-il rémunéré ?**

Non, un agent public en grève durant une journée de repos (hors congé annuel) doit faire l'objet de la retenue sur rémunération, même si la journée est prévue durant un jour férié (CE, 19 mars 1971, n° 78802).

➤ **Comment la retenue sur rémunération est déterminée lorsqu'un agent public est gréviste sur plusieurs jours durant lesquels il était dans plusieurs positions successives ?**

En cas de grève pendant plusieurs jours consécutifs, le décompte des retenues s'élève à autant de trentièmes qu'il y a de journées comprises du premier jour inclus au dernier jour inclus, même si durant certaines journées l'agent n'avait aucun service à accomplir. Toutefois, par exception, lorsque l'agent a été au préalable autorisé à prendre des congés au cours d'une période déterminée, son absence durant ces jours de congé ne peut donner lieu à une retenue sur la rémunération.

Par exemple, entre deux journées de grève, un agent public avait été absent du service pendant cinq journées consécutives : une journée sans obligations de service en raison d'un exercice des fonctions à temps partiel, puis deux journées de congés annuels, et enfin deux journées de repos hebdomadaire. Le juge a distingué, parmi ces journées intercalées :

- la journée durant laquelle l'agent n'avait aucun service à accomplir en raison de son temps partiel et les deux jours de repos hebdomadaire de fin de semaine, au titre desquelles la retenue a été jugée légale ;
- les deux journées de congé annuel, au titre desquelles la retenue a été jugée illégale.

➤ **Un agent public peut-il être sanctionné disciplinairement pour avoir fait grève ?**

Oui dans certaines conditions.

L'exercice du droit de grève ne constitue pas une faute dès lors qu'il est régulier tant eu égard au droit qu'à l'encadrement éventuellement consacré par son employeur.

L'exercice du droit de grève constitue en revanche une faute lorsqu'il est irrégulier. Il en va ainsi :

- lorsqu'un agent public procède à une grève illégale, c'est-à-dire en cas de grève politique, tournante¹, sur le tas² ou supposant une cessation partielle des fonctions³ ;
- lorsqu'un agent public a procédé à une grève alors que le préavis de grève n'a pas été respecté conformément à l'article L. 2512-1 du code du travail ;
- lorsqu'un agent public ne s'est pas déclaré gréviste dans un délai déterminé avant la date à laquelle il entendait personnellement faire grève si son employeur a prévu cette obligation dans un règlement intérieur ou une note de service après avis du comité social territorial ;
- lorsqu'un agent public ne s'est pas déclaré gréviste dans les 48 heures avant le début de la grève lorsqu'il est affecté dans un service public relevant d'un service minimum au sens des articles L. 114-7 et suivants du code général de la fonction publique (article L. 114-9 du code précité) ;
- lorsqu'un agent public n'a pas exercé son droit de grève dès sa prise de service dans les conditions prévues à l'article L. 114-9 précité (article L. 114-10 du code général de la fonction publique) ;
- lorsqu'un agent public n'a pas informé, de manière répétée, son employeur de son intention de renoncer à participer à la grève ou de reprendre son service (article L. 114-10 précité).

¹ Grève par échelonnement successif ou par roulement concerté. Cette disposition n'est strictement applicable que dans les collectivités de plus de 10 000 habitants

² Grève impliquant l'occupation illicite des locaux.

³ Grève consistant à s'abstenir d'effectuer une partie de ses missions.

➤ **Une autorité territoriale peut-elle encadrer le droit de grève de ses agents publics ?**

Oui, en l'absence de réglementation, le Conseil d'État a, dans un arrêt de principe de 1950 (dit Dehaene), reconnu que le droit de grève pouvait être limité par une autorité administrative afin de concilier la défense des intérêts professionnels, dont la grève constitue l'une des modalités, et la sauvegarde de l'intérêt général, et notamment afin d'éviter un usage abusif et contraire à l'ordre public.

À ce titre, une autorité territoriale peut réglementer le droit de grève en déterminant des conditions dans l'exercice du droit de grève.

Il importe toutefois que cet encadrement :

- soit prévu dans une délibération ou une note de service après avis préalable du comité social territorial ;
- ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit de grève.

Le juge administratif pourrait ainsi, s'il était saisi par des agents publics, reconnaître l'illégalité de l'encadrement du droit de grève par une autorité territoriale.

➤ **Une autorité territoriale peut-elle refuser le droit de grève ?**

Non.

Le refus du droit de grève constitue une atteinte disproportionnée au droit de grève qui est un droit constitutionnellement garanti.

Il n'y aurait que si elle désignait des agents grévistes ou s'étant déclarés grévistes au titre de la continuité du service public ou d'un service minimum juridiquement instauré qu'une autorité territoriale pourrait refuser le droit de grève de ses agents publics.

➤ **Une autorité territoriale peut-elle réquisitionner un agent public gréviste ?**

Non. Seuls le Gouvernement et les préfets disposent de cette prérogative.

Toutefois, une autorité territoriale peut recourir à une **désignation** d'agents publics grévistes ou s'étant déclarés grévistes.

Celle-ci n'est possible que dans deux cas de figure :

- pour assurer la continuité du service public dans **les emplois reconnus comme indispensables** pour ce faire, c'est-à-dire **l'état civil, la police municipale, les élections** ;
- pour assurer la continuité du service public dans les services minimums instaurés conformément aux articles L. 114-7 et suivants du code général de la fonction publique, c'est-à-dire pour :

- o 1° la collecte et traitement des déchets des ménages ;
- o 2° le transport public de personnes ;
- o 3° l'aide aux personnes âgées et handicapées ;
- o 4° l'accueil des enfants de moins de trois ans ;
- o 5° l'accueil périscolaire ;
- o 6° la restauration collective et scolaire.

Pour procéder à la désignation d'agents publics, il est prévu qu'un arrêté soit pris afin de déterminer les emplois concernés et de le justifier et d'en informer les agents. Il semble ainsi falloir comprendre que l'arrêté soit général et impersonnel au sens où il serait de portée réglementaire et non individuelle.

Aussi, la désignation ne serait possible qu'en respectant la procédure suivante :

- Dans un premier temps, prendre un arrêté afin de déterminer, soit de manière permanente, soit occasionnelle au fur et à mesure de grèves, les emplois donnant lieu à la restriction du droit de grève.
- Dans un second temps, publier ledit arrêté pour notification aux agents.
- Dans un troisième temps, prendre une décision individuelle (arrêté ou courrier) pour expressément indiquer aux agents concernés qu'ils font l'objet de la procédure de désignation.

➤ **Une autorité territoriale doit-elle mettre en place un service minimum dans les écoles ?**

Oui, lorsque que 25 % au moins des enseignants sont grévistes conformément aux articles L. 133-2 et L. 133-10 du code de l'éducation.

Dans ce cas de figure, il importe à l'autorité territoriale de déterminer des personnes qui seraient volontaires pour assurer le service minimum. Elle doit ainsi se reporter sur des **agents territoriaux sous réserve de l'adéquation grade/fonction (ATSEM, agents d'animation), de membres d'associations, d'étudiants, de parents d'élèves, d'assistantes maternelles, ...**

À défaut, l'autorité territoriale peut :

- confier par convention pour son compte, l'organisation du service d'accueil à une autre commune, à un établissement public territorial, à une caisse des écoles ou à une association gestionnaire d'un centre de loisirs ;
- s'associer avec d'autres communes pour assurer un service d'accueil commun.

En l'absence de solutions pour assurer le service minimum dans des conditions de sécurité suffisantes pour les enfants, l'autorité territoriale est contrainte de fermer l'école le temps de la grève.

➤ **Une autorité territoriale peut-elle mettre en place un service minimum en-dehors des écoles ?**

Oui, la loi permet en effet à un maire ou au président d'un département ou à toute autre autorité territoriale d'instaurer un service minimum **dans des services publics locaux déterminés après avoir engagé des négociations avec les organisations syndicales représentatives.**

Un accord n'a pas à être trouvé obligatoirement. En effet, la législation prévoit deux situations :

- En cas d'accord, celui-ci, issu des négociations, doit définir les prestations minimales du ou des services concernés permettant de satisfaire les « besoins essentiels des usagers » et de préserver « l'ordre public ». Précisément, l'accord détermine les fonctions et le nombre d'agents indispensables ainsi que les conditions dans lesquelles, en cas de perturbation prévisible de ces services, l'organisation du travail est adaptée et les agents présents au sein du service sont affectés. Cet accord est approuvé par l'assemblée délibérante.
- À défaut d'accord dans les 12 mois suivant le début des négociations, l'assemblée délibérante de la collectivité locale (conseil municipal, départemental...) fixe quels services, fonctions et nombre d'agents sont indispensables pour garantir la continuité du service public.

Dans les deux cas de figure, le service minimum ne peut être instauré que si une délibération le prévoit expressément après avis du comité social territorial.

Le service minimum ne peut être mis en place que dans les services publics locaux suivants :

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

Pour la procédure : voir l'annexe n° 3.

Annexe n° 2 : Procédure de gestion d'une grève

Étapes	Actions	Moyens	Finalité
1	Vérifier le cadre de la grève	Vérifier sa strate démographique (+ ou - de 10000 habitants) Vérifier si un préavis de grève a été déposé au niveau national ou local	Vérifier la légalité du mouvement de grève
2	Vérifier si une réglementation est prévue en interne	Vérifier si une délibération ou une note de service existe	Vérifier la possibilité d'encadrer le droit de grève et la légalité de cet encadrement
	Vérifier si un service minimum est mis en place		
3 <i>dans l'hypothèse d'une réglementation existante ou d'un service minimum</i>	Appliquer la réglementation pour encadrer le droit de grève	<p>Procéder à un recensement préalable des grévistes ou demander la déclaration de grève aux agents publics</p> <p>Procéder à la désignation d'agents publics grévistes ou s'étant déclarés grévistes pour assurer la continuité du service</p> <p>Suivre la gestion de la grève pour procéder à d'autres désignations ou imposer à des agents de faire grève s'ils s'étaient déclarés grévistes</p>	Veiller à la conciliation entre la continuité du service public et le respect du droit de grève

<p>4</p>	<p>Recenser les agents grévistes à chaque jour de grève</p>	<p>Élaborer une liste qui indique les agents présents</p>	<p>Identifier les grévistes présumés sans avoir imposé la déclaration préalable de grève <u>pour les collectivités et établissements n'ayant pas prévu cette déclaration</u></p> <p>Identifier les agents grévistes présumés et vérifier si la déclaration préalable a été respectée <u>pour les collectivités et établissements ayant prévu cette déclaration</u></p>
<p>5</p>	<p>Prendre un arrêté pour reconnaître les agents grévistes</p>	<p>Déterminer par agent gréviste la durée de l'exercice de leur droit de grève</p> <p>Se rapprocher du Centre de gestion pour un modèle d'arrêté</p>	<p>Placer les agents dans une position administrative régulière</p> <p>Justifier la retenue sur rémunération auprès du trésorier</p> <p>Prendre en compte les droits à avancement d'échelon et de grade</p>
<p>6</p>	<p>Procéder à la retenue sur rémunération des agents grévistes</p>	<p>Prendre en compte la période de grève de chaque agent gréviste</p> <p>Vérifier si des agents grévistes étaient en congés annuels pendant la grève</p>	<p>Appliquer la règle du service non fait</p>
<p>7 <i>si besoin</i></p>	<p>Sanctionner les agents en cas de grève irrégulière</p>	<p>Mettre en œuvre la procédure disciplinaire</p>	<p>Appliquer la règle de la sanction pour manquement à une obligation statutaire</p>

Annexe n° 3 : Procédure de mise en œuvre d'un service minimum (articles L. 114-7 et suivants du code général de la fonction publique)

