

**L'exercice du droit de grève  
dans la fonction publique  
territoriale**

**SOMMAIRE**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>TEXTES DE REFERENCE</b>   | <b>2</b>  |
| <b>PREAMBULE</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1. LES MODALITES D'EXERCICE DU DROIT DE GREVE</b>                                   | <b>3</b>  |
| 1.1. L'obligation de préavis   | 3         |
| 1.2. La mise en place d'un cadre négocié (accord de service minimum)                   | 4         |
| 1.3. L'obligation de déclaration de l'intention d'être gréviste                        | 4         |
| 1.4. Les sanctions pour l'agent  | 5         |
| <b>2. LES RESTRICTIONS A L'EXERCICE DU DROIT DE GREVE</b>                              | <b>6</b>  |
| 2.1. Les grèves interdites   | 6         |
| 2.2. Les privations du droit de grève  | 8         |
| 2.3. La réquisition  | 8         |
| 2.4. La désignation  | 8         |
| 2.5. Le recours à des agents contractuels  | 10        |
| 1.1.1. Le Service Public Administratif (SPA)   | 10        |
| 1.1.2. Le Service Public Industriel et Commercial (SPIC)                               | 10        |
| 2.6. Le cas particulier du service minimum d'accueil                                   | 11        |
| 2.6.1. Généralités sur le service minimum  | 11        |
| 2.6.2. Le cas particulier du service minimum d'accueil en cas de grève dans les écoles | 11        |
| <b>3. LES CONSEQUENCES POUR L'AGENT GREVISTE</b>                                       | <b>17</b> |
| 3.1. L'absence de conséquence sur la situation statutaire de l'agent                   | 17        |
| 3.1. La retenue sur traitement/salaire pour service non fait                           | 17        |
| 3.1.1. La notion de service non fait   | 17        |
| 3.1.2. Le mode de calcul de la retenue   | 18        |
| 3.1.3. Les éléments impactés par la retenue  | 18        |
| 3.1.4. L'impact sur les cotisations sociales   | 19        |
| 3.1.5. L'incidence sur le bulletin de salaire  | 19        |
| <b>4. LES CONSEQUENCES POUR L'AGENT NON-GREVISTE</b>                                   | <b>19</b> |

## Textes de référence

### Textes constitutionnels

- Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946
- Constitution du 4 octobre 1958

### Codes

- Code Général de la Fonction Publique (CGFP)
- Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)
- Code de l'éducation
- Code du travail

### Lois

- Loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire
- Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

### Décrets

- Décret n° 2008-901 du 4 septembre 2008 relatif à la compensation financière de l'Etat au titre du service d'accueil

### Circulaires

- Circulaire du 30 juillet 2003 relative à la mise en œuvre des retenues sur la rémunération des agents publics de l'Etat en cas de grève
- Circulaire n° 2008-111 du 26 août 2008 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire

## Préambule

**Le droit de grève est un principe fondamental constitutionnel** reconnu dans l'alinéa 7 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 grâce à la décision du Conseil Constitutionnel 16 juillet 1971 « *Liberté d'association* » qui reconnaît sa valeur constitutionnelle. Plus tard, ce droit est confirmé par la Constitution du 4 octobre 1958, par l'article 10 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 (désormais **article L114-1 du CGFP**) et internationalement par l'article 8 du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 Décembre 1966.

Pourtant, en fonction publique territoriale, le droit de grève demeurerait dépourvu d'un cadre législatif, d'ailleurs, il a longtemps été interdit au nom de la continuité du service public. Il a finalement été autorisé pour les agents publics notamment grâce à l'arrêt « *Dehaene* » du Conseil d'Etat le 7 juillet 1950 affirmant que le droit de grève des agents publics n'était licite que « *pour la défense des intérêts professionnels* ». La loi du 6 août 2019 de Transformation de la Fonction Publique est récemment venue **concilier, au mieux, les deux principes constitutionnels que représentent l'exercice du droit de grève et le principe de continuité du service public**.

La grève est définie comme une cessation **collective** et **concertée** du travail pour la **défense des intérêts professionnels**, ou en vue de faire aboutir une **revendication professionnelle**<sup>1</sup>.

**Remarque** : concernant le caractère collectif de la grève → l'action n'est pas qualifiée de grève lorsque l'agent cesse son travail pour des revendications professionnelles par un agissement individuel. En revanche, il existe une situation où **le juge administratif admet que le droit de grève puisse être exercé par un seul agent** : lorsque l'agent est « *compte tenu de sa situation, le seul à pouvoir défendre utilement ses revendications professionnelles* »<sup>2</sup>.

## 1. Les modalités d'exercice du droit de grève

### 1.1. L'obligation de préavis

○ *Articles L2512-1 à L2512-5 du code du travail & Article L114-2 du CGFP*

Le cadre législatif du droit de grève des agents publics dépend de l'importance démographique de la collectivité territoriale ou de l'établissement public :

| Communes de - de 10 000 habitants   | - Région / Départements / Communes de + de 10 000 habitants<br>- Etablissements, Entreprises ou Organismes chargés de la gestion d'un service public <sup>3</sup>   |
|---|---|
| <b>Aucune obligation de préavis</b>   | <b>Préavis obligatoire (permettant une négociation)</b>   |
| <p>Il n'existe aucune de disposition particulière réglementant l'exercice du droit de grève pour les agents publics de communes de moins de 10 000 habitants<sup>4</sup>. Ils ne sont pas tenus aux obligations du code du travail.</p> <p>Il revient à l'autorité territoriale de prendre les mesures nécessaires pour éviter qu'il ne soit porté atteinte aux nécessités de l'ordre public<sup>5</sup> sous contrôle du juge de l'excès de pouvoir.</p> | <ul style="list-style-type: none"><li>○ Il doit émaner d'une organisation syndicale représentative au niveau national, dans la catégorie professionnelle ou dans l'entreprise, l'organisme ou le service intéressé.</li><li>○ Il doit préciser les motifs de recours à la grève.</li><li>○ Il doit parvenir 5 jours francs avant le déclenchement de la grève à l'autorité hiérarchique ou à la direction. Ce délai commence à courir dès le jour suivant le dépôt du préavis.</li><li>○ Il doit mentionner le champ géographique et l'heure du début ainsi que la durée limitée ou non, de la grève envisagée.</li></ul> |

**Remarque** : un préavis donné au plan national dispense d'en déposer un au plan local<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Cour Administrative d'Appel de Paris, le 13 Mai 2013, n°11PA01255.

<sup>2</sup> Cour Administrative d'Appel de Marseille, le 18 Juin 1998, n°96MA10733, dit « *Mlle Thomas* ».

<sup>3</sup> Question écrite à l'Assemblée Nationale, n°105638 du 19 Avril 2011, p.3844 & réponse le 14 Juin 2011, p. 6286.

<sup>4</sup> Question écrite au sénat, n°10075 du 23 Janvier 2014, p.208 & réponse le 30 Octobre 2014, p.2434.

<sup>5</sup> Conseil d'Etat, le 9 Juillet 1965, n°58778 & n°58779.

<sup>6</sup> Conseil d'Etat, le 16 Janvier 1970, n°73894, dit « *Hôpital Rural de Grandvilliers Oise* ».

## 1.2. La mise en place d'un cadre négocié (accord de service minimum)

o *Articles L114-7 et L114-8 du CGFP – Article 56 de la loi n°2019-828*

Dans le but d'assurer la continuité dans le service public, la *loi de Transformation de la Fonction Publique du 6 août 2019* a complété la *loi n°84-53 du 26 janvier 1984* par la création d'un *article 7-2* dédié à l'encadrement du droit de grève. Aujourd'hui, ces dispositions figurent aux *articles L114-7 à L114-10 du CGFP*.

**Quel que soit le seuil démographique de la collectivité ou de l'établissement public, l'autorité territoriale et les organisations syndicales disposant d'au moins un siège dans les instances consultatives de la collectivité (CAP, CCP, CST) peuvent engager des négociations en vue d'un accord visant à assurer la continuité dans certains services publics :**

- 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.

**Remarque** : le juge a également validé la possibilité d'encadrer le droit de grève dans les autres services que ceux mentionnés ci-dessus, à la condition que cet encadrement soit préalablement prévu par la collectivité, par le biais d'un accord négocié ou d'une délibération<sup>7</sup>.

L'objectif de cette négociation est de **déterminer les fonctions et le nombre d'agents indispensables à la continuité du service public, les conditions d'adaptation et d'organisation du travail, ainsi que l'organisation autour de l'affectation des agents présents.**

Cet accord est approuvé par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement public.

A l'issue d'une période maximale de 12 mois, **si les négociations aboutissent, une délibération viendra approuver le protocole d'accord signé, après avis du CST.**

A défaut d'accord dans les 12 mois qui suivent le début des négociations, **une délibération de l'organe délibérant interviendra pour déterminer les services, les fonctions et le nombre d'agents indispensables, après avis du CST.**

**Précision pratique** : il convient de notifier le courrier d'engagement des négociations aux Organisations Syndicales pour disposer d'une date précise d'ouverture des négociations faisant courir le délai d'un an.

## 1.3. L'obligation de déclaration de l'intention d'être gréviste

o *Article L114-9 du CGFP & Article 56 de la loi n°2019-828*

L'exercice du droit de grève pour les agents est **règlementé par des obligations de déclaration** :

● **Obligation d'information de l'intention de participer à la grève** → Dans le cas où un préavis de grève a été déposé, les agents des services précités (*voir – la mise en place d'un cadre négocié*) ont l'obligation d'informer l'autorité territoriale au plus tard **48 heures avant de participer à la grève (délai de prévenance)**, comprenant au moins un jour ouvré (jour normalement travaillé dans la collectivité). Il s'agit là d'une **déclaration individuelle d'intention du droit de grève**. Cette obligation existe même en l'absence d'accord ou de délibération encadrant le service minimum. *Exemple : l'agent souhaitant faire grève dès le lundi 10 janvier matin devra se déclarer avant le jeudi 6 janvier à minuit.*

Cette information individuelle ne peut être utilisée que pour l'organisation du service durant la grève et est couverte par le **secret professionnel**. Son utilisation à d'autres fins ou sa communication à toute personne autre que celles désignées par l'autorité territoriale comme étant chargées de l'organisation du service est passible d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende (*article 226-13 du code pénal*).

**Remarque** : Une obligation faite à un agent d'un autre service que ceux listés à l'article L114-7 du CGFP de se déclarer 48h avant le début de la grève fixé dans le préavis constitue une limitation illégale à l'exercice du droit de grève<sup>8</sup>. Néanmoins, cela n'empêche pas une collectivité d'encadrer le droit de grève dans d'autres services, afin de concilier la défense des intérêts professionnels et la sauvegarde de l'intérêt général. En l'espèce, le fait d'imposer un délai de 48 heures avant la date à laquelle l'agent entendait personnellement faire grève n'aurait pas été une atteinte manifestement illégale s'il avait été prévu préalablement.

<sup>7</sup> Conseil d'Etat, le 6 Juillet 2007, n°390031

<sup>8</sup> *Ibid.*

● **Obligation d'information de la renonciation à la grève** → L'agent qui a indiqué son intention de participer à la grève et qui **renonce** à y prendre part doit en informer l'autorité territoriale au plus tard **24 heures** avant l'heure prévue de sa participation.

De même, l'agent gréviste qui décide de **reprendre son service**, et donc de ne plus prendre part à la grève, devra également informer l'autorité territoriale **24 heures** avant l'heure de la reprise de son service.

Cela permet à l'autorité territoriale d'affecter l'agent utilement sur des missions durant une période de grève.

Néanmoins, **cette obligation d'information n'est pas requise lorsque la grève n'a pas eu lieu ou lorsque la reprise de service est consécutive à la fin de la grève.**

**Remarque** : l'obligation de déclaration individuelle de grève n'interdit pas à un agent de « *rejoindre un mouvement de grève déjà engagé et auquel il n'avait pas initialement l'intention de participer, ou auquel il aurait cessé de participer, dès lors qu'il en informe l'autorité territoriale au plus tard 48 heures à l'avance* »<sup>9</sup>.

● **Possibilité d'aménagement du temps de grève par l'autorité territoriale** → Si l'exercice du droit de grève en cours de service (grève perlée) peut entraîner un risque de désordre manifeste dans l'exécution du service, l'autorité territoriale peut imposer une durée de cessation de travail et imposer aux agents déclarés grévistes d'exercer leur droit de grève dès leur reprise de service et jusqu'à son terme. Cette disposition fonctionne pour toutes les collectivités ou établissements, nonobstant les conditions de seuil de population, d'accords, ou de services publics particuliers. Également, cette faculté de l'autorité territoriale n'est pas subordonnée à la conclusion d'un accord dans certains services publics comme mentionné précédemment, ou par les termes du préavis de grève déposé<sup>10</sup>. Néanmoins, la décision ne peut pas être prise avant de connaître le nombre d'agents grévistes, ce qui permet de caractériser le risque de désordre manifeste<sup>11</sup>.

● **Durée minimale de cessation du travail** → Bien que le préavis précise l'heure de début et de fin de l'arrêt de travail, les agents grévistes ne sont pas tenus de cesser le travail pendant toute cette période. Ils peuvent cesser ou reprendre le travail au moment qu'ils choisissent afin d'exercer leur droit<sup>12</sup> (*prorata temporis*<sup>13</sup>).

⇒ **La méconnaissance de l'ensemble de ces nouvelles obligations est passible de sanctions disciplinaires.**

## 1.4. Les sanctions pour l'agent

○ *Article L114-10 du CGFP – Article 56 de la loi n°2019-828*

La posture de l'agent gréviste est donc très encadrée. Par conséquent, **commet une faute susceptible de justifier une sanction disciplinaire l'agent qui :**

- A omis l'obligation d'information de son intention de participer à la grève.
- N'a pas exercé son droit de grève dès sa prise de service mais en cours de service, alors que son administration lui avait demandé de faire grève pendant toute la durée de son service.
- De façon répétée, n'a pas informé son employeur de son intention de renoncer à participer à la grève ou de reprendre son service avant la fin de la grève.

Également, le droit de grève ne permet pas à l'agent tous les comportements. Ainsi, **une sanction disciplinaire peut être prononcée par l'autorité territoriale pour l'agent qui :**

- A injurié un supérieur<sup>14</sup>.
- A manqué à l'obligation de réserve<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> Avis du Conseil constitutionnel, le 1<sup>er</sup> Aout 2019, n°2019-790 DC.

<sup>10</sup> Conseil d'Etat, le 20 Décembre 2019, n°436794.

<sup>11</sup> Tribunal Administratif de Marseille, référé, le 29 Novembre 2019, n°1909990.

<sup>12</sup> Cour Administrative d'Appel de Lyon, le 10 Juillet 2018, n°16Y04496 & Conseil d'Etat, le 29 Décembre 2006, n°286294.

<sup>13</sup> Conseil d'Etat, le 17 Juillet 2009, n°303588.

<sup>14</sup> Conseil d'Etat, le 9 Juillet 1965, n°58778 & n°58779.

<sup>15</sup> Conseil d'Etat, le 12 Octobre 1956, dit « *Delle Coquand* ».

## 2. Les restrictions à l'exercice du droit de grève

---

La grève peut souvent porter atteinte à d'autres principes constitutionnels comme les principes de continuité du service public et de protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens. **Ainsi, certaines restrictions à l'exercice du droit de grève peuvent alors être justifiées.**

Puisque le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 précise que « *le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* », le Conseil Constitutionnel a affirmé qu'il était de la compétence du législateur de limiter l'exercice du droit de grève afin d'opérer « **la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte** »<sup>16</sup>.

De plus, en l'absence de dispositions législatives, **les ministres ou les chefs de service disposent du pouvoir de réglementer l'exercice du droit de grève au sein de leurs services**, pour assurer notamment l'organisation d'un service minimum<sup>17</sup>.

Ces limites au droit de grève peuvent être mises en place en respectant des critères définis par la jurisprudence **afin d'éviter un usage abusif et contraire à l'ordre public de ce droit de limitation**<sup>18</sup>. En effet, il convient de respecter une proportionnalité entre les limitations au droit de grève et les objectifs poursuivis, ainsi, le juge administratif précise que l'interruption du service ne doit pas compromettre<sup>19</sup> :

- L'ordre public ;
- La sécurité des personnes et des biens ;
- La conservation des installations et des matériels du service public ;
- Le fonctionnement des services nécessaire à l'action gouvernementale.

De plus, les limites au droit de grève édictées par le législateur ne peuvent avoir un caractère général et concerner tous les services publics. Elles doivent être limitées aux emplois des services strictement indispensables à la continuité du service public. Elles concernent soit des catégories d'agents spécifiques, soit certains secteurs d'activité.

Par ailleurs, elles font l'objet d'un contrôle du juge qui se montre le plus souvent défavorable aux interdictions à caractère général et absolu.

### 2.1. Les grèves interdites

**L'exercice du droit de grève doit impérativement être loyal** → dès lors, même si les conditions et démarches relatives à la grève sont remplies (préavis), certaines modalités d'exercice de celle-ci sont prohibées.

#### • **Les grèves perlées :**

Elles ne consistent pas en une cessation de l'activité, au contraire, les agents continuent de travailler mais ils exercent leur activité au ralenti, entraînant alors une désorganisation des services. Elles consistent notamment en la mauvaise exécution du travail, ou le refus d'exécuter certaines missions (cessation partielle des fonctions)<sup>20</sup>, ou dans des conditions volontairement défectueuses ou encore par des roulements concertés ou des arrêts de travail incohérents qui désorganisent la production durant les heures de services tout en restant présent sur le lieu de travail<sup>21</sup>.

Les agents participant à ce type de grève s'exposent à des sanctions disciplinaires. En effet, il s'agit d'une faute disciplinaire puisque les agents exécutent leurs fonctions de manière anormale ce qui a pour effet de désorganiser les services sans pour autant se voir infliger une retenue sur rémunération. Elles constituent un ralentissement de la cadence de travail et ne sont donc pas des grèves.

---

<sup>16</sup> Conseil Constitutionnel, le 25 Juillet 1979, n°79-105 DC.

<sup>17</sup> Conseil d'Etat, le 7 Juillet 1950, n°01645, dit « *Dehaene* ».

<sup>18</sup> Conseil d'Etat, le 4 Février 1966, n°62479 et n°62495.

<sup>19</sup> Question écrite à l'Assemblée Nationale, n°21830 du 14 Juillet 2003, p.5489 & réponse le 29 Septembre 2003, p. 7484.

<sup>20</sup> Cour Administrative d'Appel de Paris, le 13 mai 2013, n°11PA01255.

<sup>21</sup> Cour de Cassation Sociale, le 11 Juillet 2016, n°14-14226.



*Exemples constituant des grèves perlées :*

- Des sapeurs-pompiers professionnels refusant d'accomplir certaines tâches administratives leur incombant, à la suite de consignes syndicales, tout en restant présents sur leur lieu de travail pendant la totalité des heures de services<sup>22</sup>.
- Le refus des enseignants d'accueillir le 26ème élève n'est pas un arrêt de travail total<sup>23</sup>.
- Un agent de surveillance s'abstenant d'effectuer certaines de ses missions, en ne vérifiant plus tous les points de contrôle, pour revendiquer la perception d'une indemnité pour travaux supplémentaires, commet une faute<sup>24</sup>.

● **Les grèves tournantes** (*alinéa 2 article L2512-3 du code du travail*) :

Elles consistent en la cessation concertée de travail à tour de rôle entre les différentes catégories de personnel dans le même service ou différents services dans la même structure de manière à ce que les effectifs ne soient jamais au complet afin de ralentir le travail et de désorganiser le service, mais également de prolonger la durée de leur mouvement tout en limitant leurs retenues sur traitement. *Exemple : collecte des ordures ménagères avec une grève des conducteurs le matin, et une grève des ripeurs l'après-midi.*

Les agents participant à ce type de grève s'exposent à des sanctions disciplinaires. En effet, il s'agit d'une faute disciplinaire puisque des ralentissements concertés dans l'exécution des tâches ne constituant pas légalement des grèves.

● **Les grèves du zèle :**

Ce type de grève ne consiste pas à cesser le travail mais au contraire, à suivre si scrupuleusement les instructions et les consignes que le déroulement normal du service en est forcément paralysé<sup>25</sup>.

Les agents publics qui pratiqueraient la grève du zèle pourront se voir infliger des sanctions disciplinaires mais pas des retenues sur rémunération.

● **Les grèves politiques :**

Comme dans le secteur privé, les grèves politiques qui ne sont justifiées par aucun motif professionnel sont interdites.

Ainsi, les agents publics participant à une grève politique non justifiée par un motif d'ordre professionnel s'exposeraient à des sanctions disciplinaires.

De la même manière, l'incitation à une grève politique par le moyen d'une distribution de tracts constitue un manquement au devoir de réserve et pourra alors justifier une sanction disciplinaire<sup>26</sup>.

● **Les grèves sur le tas :**

Elles consistent en une cessation concertée du travail comportant une occupation des locaux de travail et donc un blocage de ces derniers pour les agents non-grévistes.

Elles sont interdites en raison de l'atteinte à la liberté de travail des agents non-grévistes qu'elles engendrent. Ainsi, l'autorité territoriale peut décider d'interdire l'occupation ou ordonner l'évacuation des occupants dans l'intérêt du service public, et des agents non-grévistes<sup>27</sup>. De même, sont prohibés les piquets de grève à l'extérieur des locaux qui ont pour but d'empêcher les non-grévistes de pénétrer sur le lieu de travail.

Ainsi, les actions visant à perturber fortement, voire empêcher la tenue de réunions, instances de dialogue ou sessions de formation ne sauraient être regardées comme relevant de l'exercice normal du droit de grève et intègrent les grèves sur le tas<sup>28</sup>.

---

<sup>22</sup> Conseil d'Etat, le 14 Février 1992, n°87210.

<sup>23</sup> Conseil d'Etat, le 20 Mai 1977, n°1827.

<sup>24</sup> Cour Administrative d'Appel de Paris, le 6 Juillet 2005, n°01PA02371.

<sup>25</sup> Conseil d'Etat, le 21 Septembre 1992, n°93288.

<sup>26</sup> Conseil d'Etat, le 12 Octobre 1956, dit « Cochand ».

<sup>27</sup> Conseil d'Etat, le 11 Février 1992, n°65509.

<sup>28</sup> Conseil d'Etat, le 1<sup>er</sup> Février 2017.

## 2.2. Les privations du droit de grève

Certains agents sont privés du droit de grève par une disposition législative. Ainsi, sont totalement privés du droit de grève et en toutes circonstances :

- Les membres des compagnies républicaines de sécurité (CRS) (*article 1 du décret n°2003-952 du 3 octobre 2003 relatif à l'organisation des compagnies républicaines de sécurité et article L411-4 du code de la sécurité intérieure*) ;
- Les militaires (*article L4121-4 du code de la défense*) ;
- Les magistrats judiciaires (*article 10 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*) ;
- Les personnels de la police nationale (*article 2 de la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 relative au statut spécial des personnels de police et article L411-4 du code de la sécurité intérieure*) ;
- Les personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire (*article 3 de l'ordonnance n°58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire*) ;
- Les personnels des systèmes d'information, de communication et des transmissions du ministère de l'intérieur et de la décentralisation (*Décret n°2002-1280 du 24 octobre 2002 portant changement de dénomination des corps des transmissions du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et article 14 de la loi n°68-695 du 31 juillet 1968 de finances rectificatives*).

⇒ **Aucun agent territorial n'est concerné par la privation permanente du droit de grève.**

## 2.3. La réquisition

Il existe deux possibilités de réquisition des agents publics durant une cessation concertée des activités.

Tout d'abord, il s'agit de la réquisition civile → le Gouvernement peut prononcer par décret la réquisition des agents publics en période de grève (*articles L2211-1 à L2213-9 du code de la défense*). Cette réquisition n'est possible que si le fonctionnement du service est « *indispensable pour assurer les besoins du pays* ». Ce dispositif est très rarement utilisé ; le Conseil d'Etat surveille étroitement les modalités de réquisition des agents publics<sup>29</sup>.

Ensuite, il s'agit de la réquisition préfectorale → Dans certaines conditions d'urgence et d'atteinte au bon ordre à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publique, le préfet de département peut par arrêté motivé réquisitionner tout personnel municipal nécessaire d'une ou plusieurs communes pour assurer la continuité du service public (*article L2215-1 du CGCT*). Cette mesure reste en vigueur tant que l'atteinte n'a pas pris fin.

⇒ **Il n'existe pas de possibilité de réquisition du personnel des collectivités territoriales par les autorités territoriales, celles-ci peuvent mettre en œuvre un autre dispositif : la désignation.**

## 2.4. La désignation

Afin d'assurer la continuité des services publics, **l'autorité territoriale peut envisager une procédure de désignation pour les services indispensables (donc seulement sur les agents exerçant les fonctions correspondantes)**. Dans la FPT les services publics indispensables peuvent notamment être :

- L'état civil (compte tenu des délais impartis pour procéder à certaines formalités) ;
- La police municipale ;
- Les élections (en périodes électorales).
- Les services visés à *l'article L114-7 du CGFP* :
  - 1° Collecte et traitement des déchets des ménages ;
  - 2° Transport public de personnes ;
  - 3° Aide aux personnes âgées et handicapées ;
  - 4° Accueil des enfants de moins de trois ans ;
  - 5° Accueil périscolaire ;
  - 6° Restauration collective et scolaire.

<sup>29</sup> Conseil d'Etat, le 22 Novembre 1961, dit « *Isnardon* ».



### ❖ Limites à la désignation

L'autorité territoriale doit prévoir le remplacement des agents grévistes en faisant préalablement appel au volontariat d'agents non-grévistes, ce n'est qu'à la suite de cette démarche que la désignation d'agents grévistes pourra se faire. Ainsi, **la procédure pourra uniquement être mise en œuvre si aucun agent non-gréviste ne peut assurer le fonctionnement du service indispensable**<sup>30</sup>.

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

### ❖ Procédure de désignation

Les emplois donnant lieu à cette restriction du droit de grève doivent être précisément désignés par un **arrêté** de l'autorité territoriale, **la liste sera alors publiée et les agents informés** avant affectation ou mutation. Cette liste peut à tout moment être modifiée selon les mêmes règles lorsque les circonstances l'exigent.

L'autorité territoriale peut distinguer si elle le souhaite, au sein de la liste précitée, les emplois où la désignation est permanente et ceux où elle sera notifiée en cas de préavis de grève. Dans ce cas, l'autorité pourra décider de la désignation ou non des agents qui occupent les emplois, en fonction de la durée, des modalités et de l'ampleur de la grève. **Lorsque la désignation est justifiée, les agents qui refusent de s'y soumettre sont passibles de sanctions disciplinaires.** De plus, ils devront accomplir la totalité de leur service sous peine de la même sanction.

**Cette désignation doit impérativement être motivée et notifiée aux agents concernés.**

**Remarque** : La décision par laquelle l'autorité territoriale recourt à la désignation n'a pas à être précédée de la consultation du Comité Technique (Comité Social Territorial dès le 01/03/2023).

### ❖ Contrôle du juge administratif

**Le juge contrôle strictement si la privation du droit de grève n'affecte que les agents indispensables au fonctionnement des activités dont le maintien est nécessaire :**

- Une grève engagée pour une journée dans un service restauration scolaire n'est pas de nature à compromettre la continuité d'un service public essentiel et donc à justifier une réquisition de certains agents de ce service<sup>31</sup>.
- La décision d'un maire d'imposer le maintien en service pendant la journée de grève d'un effectif suffisant pour en assurer le fonctionnement à 50 % de deux haltes garderies et de la crèche municipale d'une commune ; constitue une atteinte excessive au droit de grève des agents concernés eu égard à la nature du service<sup>32</sup>.
- Le règlement intérieur d'un SDIS ne peut imposer à ses agents de se rendre à leur poste de travail les jours de grève en vue de la désignation des personnels pour assurer le service minimum<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Conseil d'Etat, le 9 Juillet 1965, n°58778 et n°58779, dit « Pouzenc ».

<sup>31</sup> Cour Administrative d'Appel de Marseille, le 13 Décembre 2005, n°01MA00258.

<sup>32</sup> Tribunal Administratif de Lyon, le 13 Novembre 1997, n°9201619.

<sup>33</sup> Cour Administrative d'Appel de Marseille, le 6 Juin 2017, n°15MA01034.

## 2.5. Le recours à des agents remplaçants

### 2.5.1. Le Service Public Administratif (SPA)

---

Dans le cadre d'un SPA, le remplacement est toléré mais doit s'effectuer dans un cadre précis. Tout d'abord, il n'est admis que pour les services publics essentiels. De plus, un ordre de priorité précis permet d'apprécier les possibilités de remplacement :

1) **La désignation d'agents grévistes (voir : 2.4.**

2)

3) **La désignation)**

4) **La modification des missions des agents non-grévistes**

Il est possible de faire appel à l'agent déjà en poste en augmentant son temps de travail, par le biais d'heures supplémentaires ou en prévoyant un repos compensateur, étant précisé qu'il convient en principe de respecter la pause réglementaire de 20 minutes toutes les 6 heures, sauf à justifier des circonstances exceptionnelles liées à ce service minimum (il faut dans ce cas informer le CT, futur CST). Le respect de la durée légale de travail pourrait donc aboutir à la suppression de la surveillance durant la pause méridienne, qui n'est pas concernée par le service minimum, celui-ci ne s'appliquant qu'au temps d'enseignement.

Également, il est possible de modifier temporairement les missions confiées à l'agent, à la condition qu'elles restent conformes à son cadre d'emploi.

5) **Le recrutement d'un agent vacataire (de droit public)**

Ce n'est que dans le cas où la désignation et la modification des missions d'agents non-grévistes se révéleraient infructueuses que l'autorité territoriale pourra procéder au recrutement d'agent vacataires.

6) **Le recours au service des missions temporaires du Centre de Gestion**

En application de l'article L452-44 du CGFP, les collectivités territoriales et établissements publics peuvent faire appel au CDG pour qu'il mette des agents territoriaux à leur disposition afin d'effectuer des missions temporaires ou de remplacer des agents territoriaux momentanément indisponibles.

De plus, le recours aux entreprises de travail temporaire n'est possible que lorsque le centre de gestion dont ils relèvent n'est pas en mesure d'assurer la mission de remplacement d'agents<sup>34</sup>.

7) **Le recours aux entreprises de travail temporaire**

Bien que le recours à des travailleurs intérimaires soit en principe impossible pour remplacer un agent gréviste<sup>35</sup>, le juge a admis une exception pour assurer le fonctionnement des services indispensables en cas de grève.

Ainsi, ce n'est que dans le cas où les voies précédentes ce seraient révélées infructueuses pour assurer le fonctionnement du service public essentiel, et dans le cadre de circonstances exceptionnelles que l'administration pourra être autorisée à procéder au recrutement de personnel de droit privé par le biais d'entreprises de travail temporaire, soit, à l'intérim.

Cette possibilité demeure largement limitée, puisque le juge ne reconnaît que très rarement les hypothèses de circonstances exceptionnelles.

### 2.5.2. Le Service Public Industriel et Commercial (SPIC)

---

**Dans le cadre d'un SPIC, il est interdit de conclure un contrat pour le remplacement d'un agent dont le contrat est suspendu à la suite d'un conflit collectif de travail (article L1251-10 du code du travail).**

Ainsi, il n'existe aucune possibilité de remplacement dans la mesure où les missions d'un SPIC ne relèvent pas de services indispensables.

---

<sup>34</sup> Article L334-3 du CGFP.

<sup>35</sup> Circulaire du 3 Aout 2010 relative aux modalités de recours à l'intérim dans la fonction publique.

## 2.6. Le cas particulier du service minimum d'accueil

### 2.6.1. Généralités sur le service minimum

---

**Le législateur, toujours dans cet objectif de conciliation, a décidé d'imposer un service minimum à certains services publics.**

Cette notion introduite par le droit de l'Union Européenne **permet d'assurer la continuité des missions du service public indispensables à la satisfaction des besoins essentiels des usagers et de la puissance publique.** Ainsi, le juge administratif a déjà annulé le refus de mettre en place un service minimum<sup>36</sup> Le service minimum ne constitue pas un service normal, et le juge administratif veille à ce que cette condition soit respectée.

Sont notamment concernés :

- L'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire<sup>37</sup> (*Loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire & articles L133-3 et suivants du Code de l'éducation*).
- Le service public dans les transports terrestres de voyageurs (*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 & articles L1221-1 et suivants du Code des transports*).
- Le service public de la radio et de la télévision (*Article 57 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*).
- Les services de la navigation aérienne (*Article 2 de la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 relative à certains personnels de la navigation aérienne et n° 71-458 du 17 juin 1971 relative à certains personnels de l'aviation civile, et relative à l'exercice du droit de grève dans les services de la navigation aérienne*).

Les articles L114-7 et L114-8 du Code Général de la Fonction Publique prévoient la possibilité pour les autorités territoriales de conclure des accords négociés qui fixent les conditions permettant de garantir la continuité de certains services publics et qui précisent les modalités d'exercice du droit de grève dans les services concernés par ces accords.

**Remarque** : bien qu'ils ne soient pas considérés comme « *service minimum* » en droit français, les services des transports à caractère non-touristique présentent aussi des singularités concernant la mise en œuvre de l'exercice du droit de grève. Ainsi, les autorités territoriales doivent avoir une attention toute particulière lorsqu'un mouvement de grève se déclare dans ce domaine (*articles L1324-1 et suivants du Code des transports*).

Ainsi, des restrictions au droit de grève apportées à des services non-essentiels, bien qu'ils puissent être liés à un service public essentiel, constituent une atteinte à l'exercice du droit de grève des agents, et ne peuvent être justifiées par le principe de continuité du service public.

### 2.6.2. Le cas particulier du service minimum d'accueil en cas de grève dans les écoles

---

- *Loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.*
- *Bulletin officiel n°33 du 4 Septembre 2008 sur l'accueil des élèves, « Mise en œuvre de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 créant un droit d'accueil au profit des élèves des écoles maternelles et élémentaires », NOR : Menb0800708c.*
- *Circulaire n° 2008-111 du 26 août 2008 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.*

Depuis la loi du 20 août 2008, **un service minimum d'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires (privées et publiques) doit être nécessairement mis en place pendant le temps scolaire en cas de grève des enseignants**<sup>38</sup> (*Article L133-1*).

---

<sup>36</sup> Cour Administrative d'Appel de Douai, le 3 Juin 2010, n°09DA00994.

<sup>37</sup> Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, le 4 Mars 2008, n°06BX00877.

<sup>38</sup> Conseil Constitutionnel, saisine du 25 Juillet 2008, n°CSCL0810702X.

## **2.6.2.1. Organisation du service d'accueil dans les écoles publiques**

o *Articles L133-2 à L133-10 du code de l'éducation → pour les écoles publiques*

### **2.6.2.1.1. Distinction des rôles respectifs de l'État et de la commune**

o *Article L133-3 & alinéa 4 de l'article L133-4 du code de l'éducation*

Cet accueil doit être gratuit et organisé par l'Etat au premier chef.

Néanmoins, lorsque **le nombre de personnes qui ont déclaré leur intention de participer à une grève est égal ou supérieur à 25% du nombre des personnes qui y exercent des fonctions d'enseignement, l'accueil devra être organisé par la commune elle-même.**

Le calcul s'effectue par rapport au nombre total de personnes exerçant des fonctions d'enseignement au sein de l'école = personnes appartenant aux corps des personnels enseignants + enseignants non titulaires exerçant à temps plein ou à temps partiel. En revanche, les directeurs d'école ne sont pas comptés dans l'effectif des personnes qui exercent des fonctions d'enseignement dès lors qu'ils bénéficient d'une décharge totale d'enseignement. En effet, en fonction du nombre de classes dans l'établissement, le directeur d'école peut n'avoir soit aucune décharge, soit une décharge partielle.

### **2.6.2.1.2. Procédure préalable au déclenchement de la grève**

#### **+ La déclaration préalable des agents chargés de fonctions d'enseignement**

o *Article L133-4 ; L133-5 ; L133-2 du code de l'éducation*

Lorsqu'un préavis de grève a été déposé, **toute personne exerçant des fonctions d'enseignement dans une école maternelle ou élémentaire doit nécessairement déclarer son intention d'y participer par écrit à l'autorité compétente 48h avant l'entrée en grève de l'intéressé (comprenant au moins 1 jours ouvré) avant la grève.** *Exemple* : la participation à un mouvement de grève débutant un lundi devra faire l'objet d'une déclaration individuelle au plus tard le jeudi soir de la semaine précédente.

#### **+ La transmission de l'information au maire**

o *Alinéa 3 de l'article L133-4 du code de l'éducation*

Pour permettre aux communes de mettre en place le service d'accueil lorsqu'elles y sont tenues, **il appartient à l'inspecteur d'académie ou aux inspecteurs de l'éducation nationale en tant que destinataires des déclarations préalables de recenser et de communiquer au maire le nombre, par école, de personnes ayant procédé à la déclaration et ainsi, de lui préciser les écoles dans lesquelles le taux prévisionnel de grévistes est égal ou supérieur à 25 %.** Cette information est transmise au maire par écrit.

Avant le déclenchement de la grève, le préfet est informé par l'autorité académique des communes et des établissements pour lesquels le service d'accueil devra être organisé.

#### **+ L'information des familles**

o *Alinéa 5 de l'article L133-4 du code de l'éducation*

**Les directeurs d'école informent les familles des conséquences éventuelles du mouvement social sur le fonctionnement et l'organisation de l'école concernée**, par les moyens de communication les plus appropriés (affichage extérieur notamment). Lorsque le taux prévisionnel de grévistes implique l'intervention de la commune, les directeurs d'école doivent faciliter la mise en place des mesures d'information que la commune organise à destination des familles.

### 2.6.2.1.3. Fonctionnement et Organisation du service par la commune

**Remarque** : La mise en œuvre du service d'accueil, touchant à l'organisation des services et au planning de travail des agents territoriaux, nécessite préalablement l'avis du Comité Technique (Comité Social Territorial à partir du 01/03/2023).

#### Les locaux d'accueil

##### o Article L133-6 du code de l'éducation

La commune détermine librement le lieu d'accueil des enfants, et peut choisir de regrouper l'ensemble des enfants concernés dans un même lieu. L'accueil peut être assuré :

- Dans l'école, que celle-ci soit fermée ou partiellement ouverte ;
- Dans d'autres locaux de la commune.

Par ailleurs, si l'accueil est organisé dans une école dont les locaux continuent d'être en partie utilisés pour les besoins de l'enseignement, **les salles de classe libérées en raison de l'absence d'un enseignant et les locaux communs (cour de récréation, préau, salle polyvalente, bibliothèque...) peuvent alors être utilisés par la commune.**

En outre, il reviendra au directeur d'école ou, s'il est absent, aux enseignants présents le jour de la grève d'assurer la surveillance des élèves qui demeurent sous leur responsabilité, y compris lorsque les locaux communs sont également utilisés par la commune.

#### Le recours à la convention

##### o Article L133-10 du code de l'éducation

**La commune peut également confier le soin d'organiser pour son compte le service d'accueil.** En effet, la loi autorise tous les mécanismes conventionnels d'association ou de délégation du service. La commune peut ainsi confier le soin d'organiser pour son compte le service d'accueil<sup>39</sup> :

- À une autre commune ;
- À un EPCI ;
- À une caisse des écoles ;
- À une association.

Également, elle peut décider de s'associer avec une ou plusieurs autres communes afin d'organiser en commun le service.

**Remarque** : lorsque les compétences en matière de fonctionnement des écoles et d'accueil des enfants en dehors du temps scolaire ont été transférées à un EPCI, c'est ce dernier qui est **automatiquement** compétent pour assurer le service d'accueil.

#### Les personnes assurant l'accueil

##### o Article L133-7 du code de l'éducation

Il doit être établi, dans chaque commune, **une liste des personnes susceptibles d'assurer le service d'accueil. L'identification de ces personnes relève de la seule compétence du maire.** Le fait que cette liste ne soit pas établie ne dispense pas la commune de son obligation d'organiser le service d'accueil.

La commune peut faire appel<sup>40</sup> :

- **À des agents municipaux, dans le respect de leurs statuts** (ATSEM, Adjoint d'animation),
- **À des personnes extérieures** (Assistants maternelles, animateurs d'associations gestionnaires de centres de loisirs, membres d'associations familiales, enseignants retraités, étudiants, parents d'élèves). Cela permet aux communes disposant de moyens humains en nombre réduit par rapport aux grandes communes de recruter le personnel nécessaire pour assurer l'accueil des enfants<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Question écrite au Sénat, n° 06053 du 10 septembre 2009, p. 2154.

<sup>40</sup> Question écrite à l'Assemblée Nationale, n°44394 du 17 Mars 2009, p. 6582.

<sup>41</sup> Question écrite à l'Assemblée Nationale, n°6776 du 25 Décembre 2008, p. 1684.

Il existe un allègement des contraintes pesant sur les communes en matière d'encadrement des mineurs depuis la modification du code de l'action sociale et des familles par l'ordonnance n° 2005-092 du 1<sup>er</sup> septembre 2005 et son décret d'application n° 2006-923 du 26 juillet 2006<sup>42</sup>.

⇒ Ainsi, une certaine souplesse permet aux accueils informels de surveillance, qui se déroulent sur une courte durée de s'organiser librement sans être soumis aux obligations de déclaration applicables aux accueils de loisirs ni aux taux d'encadrement définis par la réglementation. Le service d'accueil minimum correspond au type d'accueil prévu par l'ordonnance précitée et **n'est donc pas obligatoirement soumis à un taux d'encadrement** puisqu'il s'agit d'un mode d'accueil des mineurs n'excédant pas 14 jours par an. Néanmoins, il paraît important d'assurer la présence minimale d'un adulte par quinzaine d'enfants. En effet, il ne s'agit pas d'une mission d'enseignement, mais de surveillance<sup>43</sup>.

Également, les services de l'État peuvent également mettre à la disposition des communes, au niveau du département ou du canton, une liste complémentaire de personnes volontaires dans laquelle les communes pourront être invitées à puiser<sup>44</sup>.

**Cette liste doit être transmise à l'autorité académique qui vérifiera que les agents ne sont pas dans le fichier Judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes.** Les personnes concernées auront été préalablement informées de cette vérification par la commune<sup>45</sup>. Lorsque la consultation fait apparaître qu'une ou plusieurs personnes proposées par le maire figurent sur ce fichier, le préfet en est informé, ainsi que le maire sans en divulguer les motifs.

Par la suite, le directeur d'école transmet la liste qu'il a reçue du maire pour information aux représentants des parents d'élèves élus au conseil d'école. Les personnes y figurant sont préalablement informées de cette transmission par la commune.

**Remarque** : les personnes chargées par la commune d'assurer l'encadrement des enfants accueillis deviennent à cette occasion des collaborateurs occasionnels du service public y compris lorsque leur participation au service n'est pas rémunérée. Elles sont par conséquent soumises au principe de neutralité du service public. Elles ne peuvent pour cette raison manifester leur appartenance politique, syndicale ou religieuse.

### La rémunération

A ce jour, il n'existe aucune disposition concernant la rémunération des agents désignés pour assurer l'accueil des élèves, **cette rémunération est de la pleine responsabilité des communes**. Elle peut être égale, supérieure ou inférieure à la compensation financière qui sera versée par l'Etat. Elle est fixée librement par délibération du conseil municipal.

### La restauration scolaire

La restauration scolaire constitue un service public facultatif, les maires peuvent librement décider du niveau de prestation qu'ils offrent aux élèves. Ainsi, **il n'y a aucune obligation de maintenir ce service en cas de grève des enseignants**. Néanmoins, il pourra être envisagé des paniers-repas commandés par la commune ou préparés par les parents. Quoi qu'il en soit, la liste des élèves et leurs éventuelles allergies devront impérativement être connues des personnes assurant ce service d'accueil.

Également, il existe la possibilité de mise en œuvre d'un service minimum par accord ou délibération (*cf. La mise en place d'un cadre négocié* (accord de service minimum)).

---

<sup>42</sup> Question écrite à l'Assemblée Nationale, n°39497 du 16 Juin 2009, p. 5907.

<sup>43</sup> Question écrite à l'Assemblée Nationale, n°32424 du 14 Octobre 2008, p. 1078.

<sup>44</sup> Question écrite à l'Assemblée Nationale, n° 06053 du 10 septembre 2009, p. 2154.

<sup>45</sup> Question écrite au sénat, n°5761 du 9 Octobre 2008, p.2494.



## Les modalités de financement

- o Article L133-8 du code de l'éducation
- o Décret n° 2008-901 du 4 septembre 2008 relatif à la compensation financière de l'Etat au titre du service d'accueil

Conformément à l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution sur les collectivités territoriales, cette nouvelle compétence créée à la charge des communes doit être accompagnée de ressources versées par l'État. En effet, **ce dernier verse aux communes une compensation financière au titre des dépenses exposées pour la rémunération des personnes chargées de cet accueil**.

Cette compensation est calculée pour chaque école ayant donné lieu à l'organisation par la commune d'un service d'accueil. Elle correspond au plus élevé de ces deux montants :

- o Une somme de 110 euros par jour et par groupe de 15 enfants effectivement accueillis, le nombre de groupes étant déterminé en divisant le nombre d'enfants accueillis par 15 et en arrondissant à l'entier supérieur ;
- o Le produit, par jour de mise en œuvre du service, de 9 fois le salaire minimum de croissance horaire par le nombre d'enseignants ayant effectivement participé au mouvement de grève.

C'est à l'Inspecteur d'Académie qu'il appartient de déterminer, au vu des éléments de calcul que lui auront adressés les communes, le financement le plus avantageux pour elles. En tout état de cause, pour une même commune qui a organisé le service d'accueil, ou le cas échéant pour un même EPCI, **la compensation financière ne peut être inférieure à 200€ par jour** indexée selon le taux d'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique.

Le versement de cette compensation doit **impérativement intervenir au maximum 35 jours après notification** par le maire, à l'autorité académique, des informations nécessaires à son calcul.

## La responsabilité de la commune et du maire

- Une substitution de la responsabilité administrative de l'État à celle des communes
- o Alinéa 1 de l'article L133-9 du code de l'éducation

Un **régime de substitution de responsabilité de l'État à celle des communes** est prévu dans tous les cas où la responsabilité administrative de la commune se trouverait engagée à l'occasion d'un fait dommageable commis ou subi par un élève du fait de l'organisation ou du fonctionnement du service d'accueil.

*Par exemple* : si le dommage subi par un élève résulte d'une faute de service commise par un agent communal chargé du service d'accueil, c'est le ministère de l'Éducation nationale, et non la commune, qui pourra voir sa responsabilité engagée devant le tribunal administratif.

En revanche, la loi ne prévoit pas que la responsabilité de l'État se substitue à celle de la commune si le dommage subi par l'élève est dû au mauvais entretien des locaux ou des matériels à la charge des communes.

Corrélativement, **le ministère de l'Éducation nationale est subrogé aux droits de la commune**, notamment pour exercer les actions récursoires qui lui sont ouvertes.

*Par exemple* : lorsque la faute personnelle d'un agent a contribué à la réalisation du dommage ou qu'un tiers est à l'origine du dommage.

- Une protection juridique accordée au maire par l'Etat en cas de mise en jeu de sa responsabilité pénale
- o Alinéa 2 de l'article L133-9

Il appartient à **l'État d'accorder au maire la protection juridique** à l'occasion des poursuites pénales qui pourraient être engagées à son encontre résultant de faits ne présentant pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions, qui ont causé un dommage à un enfant dans le cadre de l'organisation ou du fonctionnement du service d'accueil. Il incombera au préfet territorialement compétent d'assurer la mise en œuvre de cette disposition.

**Remarque** : cette prise en charge par l'État de la protection juridique du maire se concrétisera le plus souvent par la prise en charge des frais d'avocats mais **n'emportera en aucun cas le transfert de sa responsabilité pénale**<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> Question écrite à l'Assemblée Nationale, n° 06053 du 10 septembre 2009, p. 2154.

### **2.6.2.2. Organisation du service d'accueil dans les écoles privées sous contrat**

o *Articles L133-11 & L133-12 du code de l'éducation → pour les écoles privées sous contrat*

Dans les écoles maternelles et élémentaires privées sous contrat, **le service d'accueil est assuré par les organismes gestionnaires et n'implique en aucune façon les communes** en cas d'absence des enseignants et ce quelle que soit la cause de cette absence.

La loi leur confère une totale liberté d'organisation à cet effet.

Par analogie avec le cas du service d'accueil organisé au profit des élèves des écoles publiques, elle prévoit toutefois **qu'à partir d'un taux effectif de grévistes de 25 %, l'État contribue au financement du service d'accueil** en versant à l'organisme de gestion une compensation calculée selon les mêmes règles que celles accordées aux communes.

Les personnels exerçant des fonctions d'enseignement dans une école privée sont **soumis à la même obligation de déclaration individuelle préalable** que leurs homologues exerçant dans une école publique. La déclaration est toutefois directement adressée au chef d'établissement qui informe l'organisme de gestion du nombre des personnes s'étant déclarées grévistes.

## 3. Les conséquences pour l'agent gréviste

---

### 3.1. L'absence de conséquence sur la situation statutaire de l'agent

**La grève ne peut engendrer aucun effet sur la situation statutaire de l'agent.** En effet, l'agent public gréviste doit être considéré comme étant dans une position statutaire d'activité puisqu'il n'a pas rompu tout lien avec son autorité territoriale. Par conséquent, la période de grève ne peut avoir aucune incidence sur les droits à l'avancement d'échelon et de grade.

De plus, l'employeur ne peut prendre aucune mesure discriminatoire en matière de rémunération ou d'avantages sociaux<sup>47</sup>. Ainsi, les jours de grève n'ont pas d'incidence sur le calcul des congés annuels<sup>48</sup>.

Néanmoins, l'exercice du droit de grève a une incidence dans le calcul des jours de Réduction du Temps de Travail (RTT). En effet, puisque l'agent n'était pas à la disposition de son employeur, cette période ne peut pas être considérée comme du temps de travail effectif. Ainsi, elle ne peut donc pas être prise en compte au titre du calcul des jours de RTT (*Article 2 du décret n° 2000-815*).

Enfin, il est interdit de sanctionner un agent qui aurait participé à une grève régulière. Toutefois, une cessation de travail ne relevant pas d'une grève justifie alors la mise en œuvre une procédure de sanction disciplinaire.

### 3.2. La retenue sur traitement/salaire pour service non fait

#### 3.2.1. La notion de service non fait

---

o *Article 115-1 du CGFP*

*L'article 115-1 du Code Général de la Fonction Publique* dispose que « *les agents publics ont droit, après service fait, à une rémunération* ». Néanmoins, *l'article 4 de la loi du 29 juillet 1961* dispose qu'il n'y a pas service fait :

- Lorsque l'agent s'abstient d'effectuer tout ou partie de ses heures de service ;
- Lorsque l'agent, bien qu'effectuant ses heures de service, n'exécute pas tout ou partie de ses obligations de service qui s'attachent à sa fonction telles qu'elles sont définies dans leur nature et leurs modalités par l'autorité compétente dans le cadre des lois et règlements.

**Par conséquent, il y a donc absence de service fait pendant toute la durée de participation à une grève → ainsi s'appliquera une retenue sur rémunération en raison de l'exercice du droit de grève.**

Afin que l'autorité territoriale puisse effectuer ces retenues sur traitement, **elle est autorisée par le juge administratif à pouvoir recenser les absences et à demander aux personnels de remplir des états de service**<sup>49</sup>. En effet, il revient à l'autorité territoriale, par sa fonction d'ordonnateur du paiement des rémunérations, de vérifier le service fait.

Par ailleurs, **l'autorité territoriale ne peut accorder de rémunération à un agent présentant une absence de service fait due à l'exercice de son droit de grève**, même si un accord avec les organisations syndicales prévoit le contraire<sup>50</sup>.

Également, une récupération postérieure des journées de grève par le biais d'heures supplémentaires est interdite<sup>51</sup>. Enfin, il ne peut pas y avoir une compensation des jours de grève par l'octroi de jours de congé<sup>52</sup>.

**Remarque** : un agent titulaire d'un mandat syndical et bénéficiant d'une décharge de service au jour de la grève ne peut pas se voir appliquer une retenue sur rémunération, nonobstant le fait qu'il appartienne au syndicat ayant donné le mot d'ordre de grève<sup>53</sup>.

---

<sup>47</sup> Conseil d'Etat, le 12 Novembre 1990, n°42875

<sup>48</sup> Conseil d'Etat, le 4 Décembre 2013, n°351229

<sup>49</sup> Avis de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs, le 21 Février 2013, n°20130471

<sup>50</sup> Cour Administrative d'Appel de Douai, le 21 Juin 2007, n°07DA00028

<sup>51</sup> Conseil d'Etat, le 23 Mars 1973, n°76767 & n°76768

<sup>52</sup> Circulaire ministérielle, le 30 Juillet 2003, n° FPPA0300123C

<sup>53</sup> Question écrite à l'Assemblée Nationale, n°24623 du 27 Février 1995, p.1053 & réponse le 2 Mai 1995, p. 2320

**Remarque** : **agent gréviste d'astreinte** → Le préavis de grève ne peut être défini uniquement sur une période d'astreinte<sup>54</sup>, toutefois, un agent peut décider individuellement de faire grève uniquement sur cette période. Considérée comme une période d'absence, il y aura donc une retenue sur la rémunération. De plus, l'autorité territoriale peut exiger de l'agent d'astreinte gréviste qu'il restitue le matériel nécessaire à l'astreinte afin d'assurer la continuité du service en confiant ce matériel à un autre agent. En effet, la rétention de matériel et l'entrave à la liberté du travail sont des fautes passibles de sanctions disciplinaires<sup>55</sup>.

### 3.2.2. Le mode de calcul de la retenue

Au sein de la fonction publique territoriale s'applique le **principe de la stricte proportionnalité entre la durée de la grève et la retenue**. Ainsi, la retenue sur rémunération pour absence de service fait est proportionnée à la durée de la grève<sup>56</sup> en comparant cette durée aux obligations de service auxquelles l'agent était soumis pendant la période de grève.

Par ailleurs, **tous les jours compris dans la durée de la grève sont retenus dans le calcul, même les journées comprises dans cet intervalle et durant lesquelles l'agent n'avait aucun service à accomplir**<sup>57</sup> (hormis les jours de congés annuels préalablement accordés) : jours fériés, week-end, heures supplémentaires, astreintes et permanences<sup>58</sup>. Ainsi, la base de rémunération étant de 151,67 heures par mois, les retenues sont de :

- **1/151,67<sup>ème</sup> de la rémunération mensuelle pour une heure de grève ;**
- **1/60<sup>ème</sup> de la rémunération mensuelle si la grève est d'une demi-journée ;**
- **1/30<sup>ème</sup> de la rémunération mensuelle pour une journée de grève.**

**Remarque** :

Lorsqu'un agent assure son service sous forme de gardes de 24 heures suivies d'un repos, l'autorité territoriale doit prendre en compte le nombre de gardes non effectuées par rapport au nombre moyen de gardes par mois. Exemple → un agent accomplissant 120 gardes de 24 heures par an, soit en moyenne 10 gardes par mois : s'il n'effectue pas 2 gardes pour grève, la retenue sur rémunération sera alors égale à 2/10<sup>ème</sup> de la rémunération du mois considéré.

Lorsqu'un agent est en temps partiel, la retenue sur rémunération doit être assise sur la rémunération proratisée à laquelle il a droit en raison de celui-ci.

Enfin, la retenue peut être effectuée sur un mois postérieur à la grève, toutefois, **il est indispensable que le calcul ait été effectué sur la rémunération du mois de l'absence de service**<sup>59</sup>.

### 3.2.3. Les éléments impactés par la retenue

**La retenue est calculée sur l'ensemble de la rémunération**<sup>60</sup> :

- **Traitement indiciaire ;**
- **Indemnité de résidence ;**
- **Supplément familial de traitement**<sup>61</sup> ;
- **Primes et indemnités.**

Les primes versées annuellement sont comprises dans l'assiette de calcul de la retenue, elles « *doivent être ramenées à un équivalent moyen mensuel, sur la base du montant versé au cours de l'année précédente, afin de calculer le montant du 30<sup>ème</sup> à retenir* »<sup>62</sup>.

Les remboursements de frais ne sont en revanche pas pris en compte dans la retenue.

**La retenue ne doit pas dépasser la quotité saisissable de la rémunération** ([articles L3252-2 et suivants du code du travail](#)).

<sup>54</sup> Cour de Cassation Sociale, le 21 Octobre 2009, n°08-14490

<sup>55</sup> Cour de Cassation Sociale, le 8 Février 2012, n°10-14.083

<sup>56</sup> Conseil d'Etat, le 27 avril 1994, n°146119, dit « *S.D.I.S de Haute Garonne* »

<sup>57</sup> Conseil d'Etat, le 27 juin 2008, n°305350 ; Conseil d'Etat, le 4 décembre 2013, n°351229

<sup>58</sup> Tribunal Administratif de Paris, le 16 Septembre 2004, n°0200879

<sup>59</sup> Conseil d'Etat, le 12 Novembre 1975, n°90611

<sup>60</sup> Article L712-1 du CGFP

<sup>61</sup> Cour Administrative d'Appel de Douai, le 19 juin 2003, n°99DA00541

<sup>62</sup> Question écrite à l'Assemblée Nationale, n°26335 du 13 Octobre 2003, p.7768 & réponse le 27 Janvier 2004, p. 669

### 3.2.4. L'impact sur les cotisations sociales

---

**La partie de la rémunération ayant été retenue ne peut être soumise à aucune cotisation** (assurance maladie, maternité, invalidité)<sup>63</sup>.

De la même manière, cette fraction non payée ne donne pas lieu au prélèvement de cotisations ni de retenues pour pension. Ainsi, **le calcul des droits à la retraite ne prendra pas en compte la période concertée de cessation de travail**. En effet, cette période ne peut être regardée comme une période de service effectif<sup>64</sup>.

### 3.2.5. L'incidence sur le bulletin de salaire

---

o *Article R3243-4 du code du travail.*

**Aucune mention de participation à une grève ne doit apparaître sur le bulletin de salaire**. Il vaut mieux intégrer la mention : « *absence de service fait* » ou « *service non fait* » ou « *service non rémunéré* ».

De la même manière, l'arrêté portant cette retenue sur rémunération ne peut pas comprendre la mention de service non fait pour grève.

## 4. Les conséquences pour l'agent non-gréviste<sup>65</sup>

---

Inversement, **l'agent public territorial qui s'est trouvé dans l'impossibilité matérielle d'accéder à son lieu de travail en raison d'un mouvement social, ne peut être regardé comme n'ayant pas respecté l'exécution de ses heures et des obligations de services**. De ce fait, une retenue sur rémunération pour absence de service fait ne pourrait être légale.

Néanmoins, l'intention de l'agent est déterminante. Ainsi, il est obligatoire pour l'agent **d'apporter la preuve, par tout moyen, de cette impossibilité d'accomplir son service en raison d'un mouvement social au sein de sa collectivité et d'informer son administration de son empêchement dans les plus brefs délais**. Dès lors, l'obligation de service fait ne peut être imputable à l'agent, et aucune retenue sur rémunération pour grève ne pourra être effectuée<sup>66</sup>.

C'est notamment pour éviter cette situation que les piquets de grève sont prohibés. En effet, ils sont pour objectif d'empêcher les non-grévistes de pénétrer sur le lieu de travail (*voir – 2.1. Les grèves interdites*).

Si la décision de fermeture du service émane de l'employeur, faut d'agents suffisants, l'agent non gréviste pourra se voir octroyer une ASA (autorisation spéciale d'absence). Les heures de travail seront réputées avoir été effectuées.

Également, **il appartient à l'agent public qui ne s'est pas déclaré non-gréviste d'apporter la preuve, par tout moyen, qu'il a effectivement accompli son service ou qu'il était en absence régulière pendant la période de grève**. A défaut, l'administration pourra estimer que l'agent n'a pas accompli son service et pourra procéder à une retenue sur rémunération pour cessation concertée du travail. Le juge institue donc une présomption simple de service non fait<sup>67</sup>.

A l'inverse, si l'agent parvient à apporter par la suite la preuve qu'il a effectivement assuré son service, la retenue devra lui être reversée.

Par ailleurs, **l'administration a la possibilité de modifier les missions d'un agent non-gréviste, et ce, en fonction des priorités opérationnelles**. Cela se traduira par une mesure d'ordre intérieure, donc ne pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Enfin, il sera possible de verser des primes aux agents non-grévistes, dont les conditions légales sont remplies et qui sont normalement versées aux agents appelés à travailler ce jour-ci<sup>68</sup>.

---

<sup>63</sup> Avis du Conseil d'Etat, le 8 Septembre 1995, n°169379.

<sup>64</sup> Cour Administrative d'Appel de Nantes, le 19 Avril 2004, n°00DA00744.

<sup>65</sup> Question écrite au sénat, n°16831 du 18 Juin 2020, p.2795 & réponse le 15 Octobre 2020, p.4735.

<sup>66</sup> Tribunal administratif de Nice, le 28 mars 2008, n° 0403817.

<sup>67</sup> Conseil d'État, le 31 mai 1974, n° 90478.

<sup>68</sup> Conseil d'Etat, le 25 Juillet 2007, n°292730.

Tableau synthétique : les modalités d'exercice du droit de grève pour l'agent




|  | Obligation de préavis déposé par les organisations syndicales                       | Obligation de déclaration de l'intention d'être gréviste                              |
|--|---|---|
| Communes de moins de 10 000 habitants<br>→ Services énumérés précédemment (voir – la mise en place d'un cadre négocié)   |   |   |
| Communes de moins de 10 000 habitants<br>→ <u>Hors</u> Services énumérés précédemment  |   |   |
| - Région / Départements / Communes de plus de 10 000 habitants<br>- Etablissement, Entreprises ou Organismes chargés de la gestion d'un service public<br>→ Services énumérés précédemment             |  |  |
| - Région / Départements / Communes de plus de 10 000 habitants<br>- Etablissement, Entreprises ou Organismes chargés de la gestion d'un service public<br>→ <u>Hors</u> Services énumérés précédemment |  |   |



Schéma : La procédure de négociation en vue d'un accord visant à assurer la continuité dans les services publics essentiels

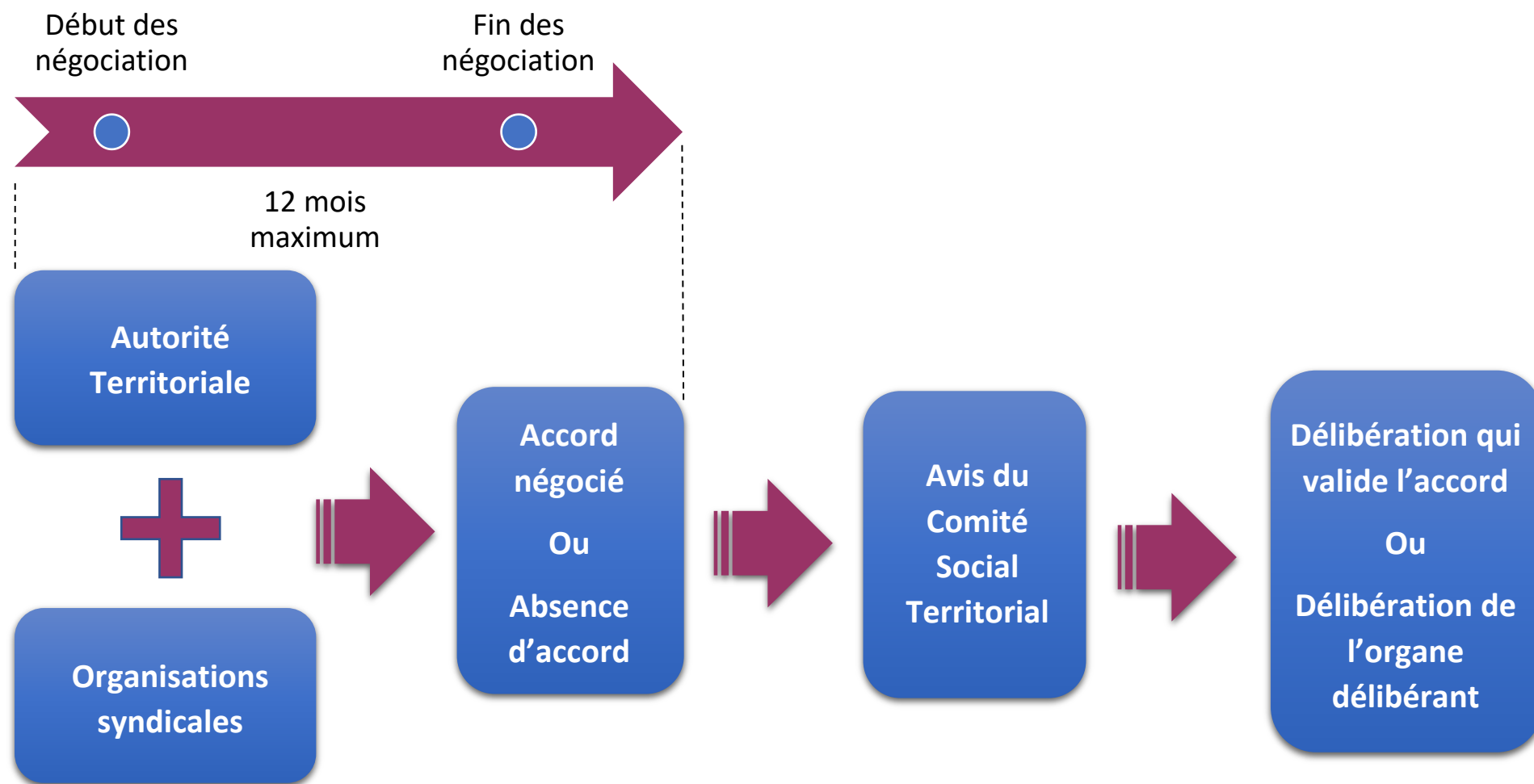


Schéma : La procédure de mise en place d'un service minimum d'accueil des élèves de maternelle et d'élémentaire en cas de grève

