

## L'exercice du droit de grève

**DOSSIER  
PRATIQUE  
STATUT**



**Février 2024**

## Sommaire

Introduction.....	4
I. Droit de grève, réquisition et désignation.....	6
A. L'impossibilité de réquisitionner les agents territoriaux.....	6
B. La possibilité de recourir à la désignation des agents pour les services indispensables .....	6
II. La définition du droit de grève .....	7
A. Les critères de la grève .....	7
B. Les grèves interdites.....	7
III. Les modalités d'exercice du droit de grève.....	9
A. Définition du cadre juridique .....	9
B. L'obligation de préavis .....	9
C. Le constat de l'exercice du droit de grève .....	10
D. Les cas particuliers du service minimum .....	11
1. Le service minimum instauré par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. ....	11
2. Le service minimum d'accueil (SMA) en cas de grève dans les écoles.....	13
E. L'absence de transmission de la liste nominative des agents grévistes et l'interdiction de la communiquer à un tiers .....	15
IV. Les effets de l'exercice du droit de grève.....	16
A. Les conséquences pécuniaires .....	16
1. La notion d'absence de service fait .....	16
2. La retenue sur salaire .....	17
3. L'interdiction de contourner la retenue sur salaire .....	17
4. Les modalités de calcul de la retenue .....	18
B. L'absence de conséquence statutaire de l'agent .....	19
C. Les conséquences disciplinaires .....	20

## Textes de référence

---

- Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;
- Constitution du 4 octobre 1958 ;
- Code général de la fonction publique, articles L. 114-1 à L. 144-10 ;
- Code du travail, articles L.2512-1 et 2512-5 ;
- Code de l'éducation nationale ;
- 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°2019-928 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique article 56 ;

**Le droit de grève participe des moyens de défense des agents territoriaux de leurs intérêts professionnels**, à l'instar par exemple du principe de participation par l'intermédiaire de délégués au sein d'instances représentatives (commissions administratives paritaires, commissions consultatives paritaires, comités sociaux, etc.)

### **Une garantie fondamentale.**

**Le droit de grève constitue une garantie fondamentale** des agents publics (fonctionnaires stagiaires, fonctionnaires titulaires et agents contractuels de droit public) reconnue par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 alinéa 7, et repris par la Constitution de 1958, aux termes duquel ce droit « s'exerce dans le cadre des lois qui le règlementent ».

Cette même formule figure dans le Code général de la fonction publique à l'article L.114-1.

Le juge administratif a également confirmé que le droit de grève constitue une liberté fondamentale justifiant que toute décision qui viendrait en limiter l'exercice puisse être contestée en extrême urgence par la voie du référé liberté (CE, 9 décembre 2003, Mme Aguillon et a., n°262186, p. 497).

### **Une conciliation nécessaire de cette garantie fondamentale avec d'autres principes.**

**Le droit de grève n'est pas un droit absolu** : comme tout autre principe constitutionnel, le droit de grève **doit être concilié avec les principes et libertés de même valeur**. En ce sens, le Conseil d'État a ainsi affirmé que « la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour conséquence d'exclure les limitations qui doivent être apportées à ce droit, comme à tout autre, en vue d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public » (CE, Ass, 7 juillet 1950, Dehaenne, Leb. p. 426) ou bien contraire « aux besoins essentiels du pays » (CE, Ass, 12 avril 2013, Fédération Force Ouvrière Énergie et Mines, nos 329570, 329683, 330539, 330847).

Dans ce cadre, **le droit de grève doit être concilié avec le principe de continuité du service public**, qui participe de la sauvegarde de l'intérêt général, dont le respect s'impose aux agents publics.

En effet, la continuité du service public ayant également une valeur constitutionnelle, pour la faire respecter, des limitations ont dû être apportés à l'exercice du droit de grève :

- par l'interdiction du droit de grève à l'égard de certains agents (les militaires, les membres de la police nationale, les magistrats judiciaires, les personnes des services extérieurs de l'administration pénitentiaires, les personnels des CRS), mais aucun agent dans la fonction publique territoriale n'est concerné par une telle interdiction ;
- par l'instauration d'un service minimum (*cf. infra*).

### **Une limitation du droit de grève sous le contrôle du juge administratif**

Le juge administratif contrôle strictement les mesures qui ont pour objet d'encadrer, de limiter l'exercice du droit de grève.

Ainsi par exemple, il rappelle que l'autorité territoriale bien que responsable du bon fonctionnement d'un service public ne peut pas porter une atteinte disproportionnée au droit de grève en désignant un nombre d'agents « supérieur aux effectifs cibles » pour assurer un fonctionnement normal du service (CAA Lyon, 17 juin 2021, Mme B. E., n° 19LY01012 ; CAA de Marseille, 6 juin 2017, Syndicat autonome des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs techniques et spécialisés du Gard n° 15MA01034).

De façon générale, **toute réglementation locale, toute mesure prise par une autorité territoriale** en matière de grève **doit** :

- **Éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre et de la sécurité** (CE, Ass., 4 février 1966, n° 62479 et n° 62495) ;
- **Éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public ou aux besoins essentiels de la nation** (CE, 25 septembre 1966, Ministre du Budget, n° 149284, 149285 à 149293).

## I. Droit de grève, réquisition et désignation

---

### A. L'impossibilité de réquisitionner les agents territoriaux

---

Les autorités territoriales n'ont pas le droit de réquisitionner les agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

**La réquisition peut seulement être mise en œuvre soit par le Gouvernement, soit par le Préfet.**

Ainsi, le juge administratif a pu annuler la réquisition de l'ensemble du personnel d'une crèche par le Président du CCAS « une telle décision, eu égard de la nature du service, a porté une atteinte excessive au droit de grève des agents concernés, et par conséquent doit être annulée » (TA de Rennes, 1<sup>er</sup> juillet 2004, Syndicat CFDT Interco du Morbihan, n° 02885).

L'article L.2215-1 du Code général des collectivités territoriales prévoit expressément **que seul le préfet, sous certaines conditions et après avoir procédé à l'examen de la proportionnalité de sa décision, peut réquisitionner l'ensemble des agents d'un service, d'une collectivité ou d'un établissement.**

### B. La possibilité de recourir à la désignation des agents pour les services indispensables

---

Afin d'assurer la continuité des services publics, l'autorité territoriale peut envisager la procédure **de désignation pour les services indispensables, comme l'état civil, la police municipale ou encore les services départementaux d'incendie et de secours.**

L'autorité territoriale peut alors limiter l'exercice du droit de grève de certains agents qui, en raison de l'importance des fonctions qu'ils exercent, doivent assurer la continuité et la sécurité des services indispensables (CE, Ass., 4 février 1966, n°62479 et 62495 ; CE, 19 juin 1981, Secrétaire d'état aux postes et télécommunications, n°13975).

Cependant, **la désignation ne doit pas revêtir un caractère général**, c'est-à-dire qu'elle ne peut pas concerner au sein de la collectivité ou établissement public :

- La totalité des agents ;
- Une majorité des agents ;
- Tous les agents d'un même secteur d'activité ou d'une même filière (ex : tous les agents de la petite enfance) ;
- Tous les agents d'une même catégorie hiérarchique (ex : tous les agents de catégorie A)

La désignation :

- Est **obligatoirement limitée aux emplois strictement indispensables** à la continuité du service public.
- Ne doit pas porter sur les personnes mais sur des emplois, et par voie de conséquence, sur **les agents occupant les fonctions correspondantes.**

**A souligner** : à partir du moment où la continuité du service est assurée par une partie du personnel ne faisant pas grève, l'autorité territoriale ne peut enjoindre un agent à cesser la grève.

La désignation doit être **motivée, porter sur une liste d'emplois, faire l'objet d'un arrêté et être notifiée aux agents qui occupent les emplois concernés.**

L'agent qui refuse de se soumettre à la désignation est passible de sanctions disciplinaires. Il doit accomplir les tâches qui lui sont demandées.

## II. La définition du droit de grève

---

La grève n'est pas définie par un texte, ce sont les différentes juridictions judiciaires et administratives qui ont permis de la caractériser.

La jurisprudence de la Cour de cassation, chambre sociale, 2 février 2006, n°04-12.336 a ainsi défini la grève comme « la cessation collective et concertée du travail en vue d'appuyer des revendications professionnelles ».

### A. Les critères de la grève

---

La grève nécessite la réunion de **3 éléments cumulatifs** :

- **Une cessation du travail** : Il faut un arrêt complet du travail.
- **Une cessation collective et concertée du travail** : sauf situations particulières, un agent ne peut pas faire grève tout seul.
- **Une cessation en vue d'appuyer des revendications professionnelles** : les grèves dont l'objet est étranger à toute revendication professionnelle sont interdites.

A défaut d'un de ces éléments, la grève est qualifiée d'illégale par le juge et l'agent s'expose à des sanctions disciplinaires.

**A souligner** : il ne peut y avoir abandon de poste du fait de l'usage du droit de grève, y compris si celle-ci était qualifiée d'illégale.

### B. Les grèves interdites

---

Au fil des jurisprudences, le juge administratif a établi une classification des formes de grève qui ne sont pas compatibles avec le service public et sont considérées comme illégales.

#### • 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. C'est une inexécution des obligations professionnelles de l'agent, susceptible d'exposer l'agent à une sanction disciplinaire.

Par exemple, le juge a reconnu comme constituant une grève perlée :

- 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 (CE, 14 février 1992, n°87210).
- Un agent de surveillance s'abstenant d'effectuer certaines de ses missions, en ne vérifiant plus tous les points contrôle, pour revendiquer la perception d'une indemnité pour travaux supplémentaires, commet une faute (CAA de Paris, 6 juillet 2005, n°01PA02371).

- **Les grèves tournantes**

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 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.

Par exemple :

- Au sein d'un service de collecte des ordures ménagères avec une grève des conducteurs le matin, et une grève des ripeurs l'après-midi ;

- Ou encore au sein du service petite enfance d'une collectivité, des auxiliaires de puériculture sont absentes le matin, et les éducatrices de jeunes enfants sont absentes l'après-midi.

- **Les grèves politiques**

Les arrêts de travaux pour des motifs liés à des revendications sociétales ou politiques ne sont pas considérés comme des grèves (CE, 1er février 1963, Ministres des armées c./ Sieur Audibert).

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 (Conseil d'Etat, le 12 octobre 1956, Delle Coquant).

- **Les grèves du zèle**

Elles consistent à appliquer très strictement et lentement les consignes et les obligations relatives à l'exécution du travail afin de ralentir, et parfois, paralyser l'activité de son service ou de plusieurs services (Conseil d'Etat, le 21 septembre 1992, n°93288).

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

- **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.

Sont ainsi 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 (Cour de cassation du 21 juin 1984, n° 82-16.596).

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 (Conseil d'État du 11 février 1966, n° 65509).

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

---

Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le règlementent, sous le contrôle du juge administratif.

#### A. Définition du cadre juridique

---

Les modalités d'exercice de droit de grève diffèrent selon l'importance démographique de la collectivité territoriale ou de l'établissement public :

- **Les collectivités territoriales de plus 10 000 habitants** et les organismes, établissements ou entreprises chargés de la gestion d'un service public (régions, départements, communes de plus 10000 habitants ; établissements publics sans seuil de population : EPCI à fiscalité propre, Syndicat mixte, CCAS), **relèvent des dispositions du Code du travail (articles L. 2512-1 à L. 2512-5 du Code du travail).**
- **Les collectivités territoriales de moins de 10 000 habitants** ne relèvent d'aucune disposition particulière (question écrite n°10075 du 23 janvier 2014). **Elles ne sont pas tenues aux obligations du Code du travail.** 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 (CE, 9 juillet 1965, n°58778 et 58779), sous le contrôle du juge d'administratif.

#### B. L'obligation de préavis

---

**L'obligation de préavis s'applique uniquement dans les régions, départements et communes de plus de 10 000 habitants**, ainsi que dans les établissements, entreprises ou organismes chargés de la gestion d'un service public (Question écrite AN n°105638 du 19 avril 2011).

Toute grève doit être précédée d'un préavis, durant lequel les parties sont tenues de négocier : cette négociation a pour objet de tenter de trouver une solution et éviter la grève.

Le préavis doit respecter les conditions suivantes (article L. 2512-2 Code du travail) :

- 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 ;
- Il doit **préciser les motifs de la grève** : il doit exposer a minima des revendications professionnelles ;
- Il doit parvenir à l'autorité territoriale **cinq jours francs** (sans compter donc le jour de dépôt du préavis) avant le déclenchement de la grève ;

Par exemple :

- Un préavis est déposé le 1<sup>er</sup> février ;
  - Le délai de préavis de 5 jours francs est compris du 2 jusqu'au 6 février ;
  - Le jour de déclenchement de la grève est le 7 février.
- Il doit **indiquer le champ géographique, l'heure du début ainsi que la durée limitée ou non de la grève.**

Si le préavis doit mentionner l'heure de début et de fin de l'arrêt de travail, **les agents publics**, seuls titulaires du droit de grève, **ne sont pas tenus de cesser le travail pendant toute la durée indiquée par le préavis et sont libres de cesser ou reprendre le travail au moment qu'ils choisissent** (CAA Lyon, 10 juillet 2018, M. A., n°16LY04496).

#### **IMPORTANT : le préavis national**

Un préavis peut être déposé au niveau national par un syndicat considéré comme représentatif. Dans ce cas, il n'est pas obligatoire que ce préavis national soit repris et déposé auprès de chaque collectivité territoriale, établissement public local ou entreprise, organisme chargé d'un service public.

**Les agents peuvent se prévaloir directement de ce préavis national** CE, 16 janvier 1970, Hôpital rural de Grandvilliers, n° 73894 ; CE, 23 juin 2004, Commune de Dunkerque, n° 250294).

Enfin, **qu'il soit obligatoire ou facultatif, le préavis de grève n'entraîne aucune obligation pour le personnel.**

En effet, même si l'employeur opère un recensement des agents grévistes préalablement à la tenue de la grève afin d'organiser au mieux le service public, les agents ne sont pas dans l'obligation, sauf exceptions (par exemple service minimum instauré par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019) :

- De déclarer s'ils souhaitent exercer leur droit de grève ou venir travailler ;
- De respecter cette déclaration le jour de déclenchement de la grève : un agent qui se déclare non-gréviste peut finalement se mettre en grève le jour où elle se déclenche ou les jours suivants si elle perdure sur plusieurs jours (CE, 17 décembre 1993, n° 72787 et 72788).

#### **C. Le constat de l'exercice du droit de grève**

---

Il appartient aux services ou aux agents en charge des ressources humaines dans la collectivité territoriale ou l'établissement d'établir qu'un agent a participé à une grève.

Les agents absents le jour de la grève sont présumés grévistes à moins qu'ils n'apportent la preuve que leur absence était liée à un autre motif, comme un de congé maladie (CE, 25 juillet 2003, n°258677).

A cet effet, **le juge administratif a admis la validité de plusieurs démarches :**

- Faire compléter aux agents un état des services accomplis (CE, 31 mai 1974, n° 90478) ;
- Établir une liste des agents ayant participé à la grève (CE, 13 octobre 1982, n° 23351) ;
- Demander aux agents de s'inscrire sur une liste des personnels non-grévistes (CE, 4 février 1976, n° 97685) ;
- Le constat de l'absence de pointage de l'agent, dans l'hypothèse d'un contrôle automatisé des horaires institué dans la collectivité ou l'établissement (CE, 5 février 1982, n° 03725) ;
- Le fait pour l'agent de se déclarer gréviste (CE, 17 décembre 1993, n° 72787 et 72788)

Dans tous ces cas de figure, **le juge administratif considère que ces démarches ont seulement vocation à permettre à l'autorité territoriale de constater le service fait.**

Elles sont valables tant qu'**elles n'entravent pas la possibilité pour l'agent de démontrer par tout moyen de preuve approprié**, qu'il a effectivement accompli son service et que cela lui ouvre droit à sa rémunération (*cf. infra*).

## D. Les cas particuliers du service minimum

---

### 1. Le service minimum instauré par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Dans le but d'assurer la continuité du service public, la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a souhaité inscrire dans un cadre négocié avec les organisations syndicales l'encadrement du droit de grève.

Aujourd'hui ces dispositions figurent aux articles L.114-7 à L.114-10 du Code général

Ainsi, dans les collectivités territoriales, **quel que soit le seuil démographique**, l'autorité territoriale et les organisations syndicales qui disposent d'au moins un siège dans les instances paritaires **peuvent engager des négociations en vue de la signature d'un accord visant à assurer la continuité des services publics** :

- de collecte et de traitement des déchets des ménages,
- de transport public de personnes,
- d'aide aux personnes âgées et handicapées,
- d'accueil des enfants de moins de trois ans,
- d'accueil périscolaire,
- de restauration collective et scolaire.

**A noter** : Il s'agit ici d'une simple possibilité laissée à la libre appréciation de l'autorité territoriale.

En outre, le juge administratif (CE, 6 juillet 2016, Syndicat CGT des cadres et techniciens parisiens des services publics territoriaux et autres, n° 390031) a 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.

Afin de garantir la continuité du service public, l'accord doit notamment contenir :

- les fonctions et le nombre d'agents indispensables,
- ainsi que les conditions dans lesquelles l'organisation du travail sera adaptée et les agents seront affectés.

**Cet accord doit être approuvé par l'assemblée délibérante après avis préalable du CST.**

À défaut de conclusion d'accord dans un délai de **douze mois après le début des négociations**, les services, les fonctions et le nombre d'agents indispensables afin de garantir la continuité du service public sont déterminés **par délibération de l'organe délibérant**.

**IMPORTANT** : en pratique, il est indispensable 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.

a. L'obligation de déclaration de l'intention d'être gréviste

Dans le cas où un préavis de grève a été déposé, les agents des services publics concernés (cf. liste ci-dessus) **ont l'obligation d'informer, au plus tard 48 heures avant de participer à la grève** (comprenant au moins un jour ouvré), l'autorité territoriale ou la personne désignée par elle, **de leur intention de participer à la grève**, en vue de l'organisation du service public et de l'information des usagers.

**IMPORTANT** : cette obligation de déclaration individuelle dans les services précités n'est pas subordonnée à la conclusion de l'accord visant à assurer la continuité dans ce certains services publics, ni limitée par les termes du préavis de grève déposé (Conseil d'Etat, 20 décembre 2019, Syndicat FSU Territoriale 13, n°436794).

En revanche, cette faculté n'a ni pour objet ni pour effet de permettre à l'autorité territoriale, alors que les agents n'ont pas encore déclaré leur intention de participer à une grève et qu'elle n'a donc pas pu apprécier l'existence d'un risque de désordre manifeste dans l'exécution du service, d'imposer de manière générale et préalable à tous les agents d'un service d'exercer le droit de grève dès la prise de service et jusqu'au terme de celui-ci (TA Lyon, 30 décembre 2022, n°2106858).

L'obligation de déclaration préalable de participation à la grève ne saurait être étendue à l'ensemble des agents et **n'est opposable qu'aux seuls agents participant directement à l'exécution des services publics qualifiés "d'indispensables" à la continuité du service** (TA Lyon, 30 décembre 2022, n°2106858).

**IMPORTANT** : les informations issues de ces déclarations individuelles ne peuvent être utilisées que pour **l'organisation du service durant la grève et sont couvertes par le secret professionnel**. Leur utilisation à d'autres fins ou leur communication à toute personne autre que celles désignées par l'autorité territoriale comme étant chargées de l'organisation du service est passible des peines prévues en cas d'atteinte au secret professionnel (article L. 114-9 Code général de la fonction publique et article 226-13 du Code pénal).

b. L'obligation d'information de la renonciation à la grève

L'agent qui a déclaré **son intention de participer à la grève et qui renonce** à y prendre part en informe l'autorité territoriale **au plus tard 24 heures avant l'heure prévue de sa participation** afin que celle-ci puisse l'affecter.

L'agent qui participe à la grève et **qui décide de reprendre son service en informe l'autorité territoriale au plus tard 24 heures avant l'heure de sa reprise** afin que l'autorité puisse l'affecter (article L. 114-9 Code général de la fonction publique).

Ce délai de prévenance est destiné à permettre à l'administration d'affecter l'agent sur des missions et d'organiser le service durant la grève.

## 2. Le service minimum d'accueil (SMA) en cas de grève dans les écoles

Lorsqu'un préavis de grève concernant les enseignants du premier degré (écoles maternelles, écoles élémentaires, écoles primaires (regroupant l'école maternelle et l'école élémentaire) a été déposé par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives à l'issue d'une négociation préalable entre l'Etat et ces mêmes organisations syndicales, **les enfants scolarisés dans ces écoles bénéficient gratuitement, pendant le temps scolaire, d'un service d'accueil** qui est organisé soit par l'Etat, soit par une collectivité territoriale ou un établissement public local.

Ce service d'accueil est organisé par la loi n° 2008-790 du 20 août 2008, codifié dans le Code de l'éducation (articles L. 133-2 et suivants) ainsi que par le décret n° 2008-901 du 4 septembre 2008 relatif à la compensation financière de l'Etat au titre du service d'accueil.

**La répartition de la prise en charge entre l'Etat et les collectivités territoriales et leurs établissements publics dépend du nombre d'enseignants grévistes dans chaque école** : comme le précise l'article L. 133-4, « la commune met en place le service d'accueil à destination des élèves d'une école maternelle ou élémentaire publique située sur son territoire lorsque le nombre des personnes qui ont déclaré leur intention de participer à la grève [...] est égal ou supérieur à 25 % du nombre de personnes qui exercent des fonctions d'enseignement dans cette école ».

Ainsi, **le texte opère une distinction des rôles respectifs de l'Etat et de la commune**, et le droit d'accueil est à la charge :

- De l'Etat si le nombre prévisionnel (48 heures avant) de grévistes d'une école est inférieur à 25 % ;
- De la commune si 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.

**A souligner** : lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ainsi qu'à l'accueil des enfants en dehors du temps scolaire ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, celui-ci exerce de plein droit la compétence d'organisation du service d'accueil.

Par ailleurs, la commune peut confier par convention à une autre commune ou à un établissement public de coopération intercommunale l'organisation, pour son compte, du service d'accueil. Elle peut également confier par convention cette organisation à une caisse des écoles, à la demande expresse du président de celle-ci.

**Le nombre d'enseignants grévistes** dans une école est porté à la connaissance de l'autorité territoriale compétente (Maire ou président d'un établissement) **48h avant le début de la grève** (article L.133-4 précité).

**Les modalités d'organisation du service minimum d'accueil sont communiquées** :

- Aux familles
- Et, pour les communes de Paris, Lyon, Marseille, aux présidents des caisses des écoles.

**L'autorité territoriale doit établir la liste des personnes susceptibles de participer à l'accueil des enfants. Il peut s'agir d'agents municipaux, dans le respect des missions définies par le statut, ou de personnes extérieures.**

Par exemple, ces personnes peuvent être :

- Des ATSEM ;
- Des agents des cadres d'emplois de l'animation (adjoints d'animation, animateurs) ;
- Des agents des cadres d'emplois de la petite enfance (puéricultrices, éducatrices de jeunes enfants, auxiliaires de puéricultures) ;
- Des assistantes maternelles ;
- Des membres d'associations (ex : de soutien scolaire, d'animation jeunesse, etc.) ;
- Des étudiants ;
- Des parents d'élèves.

**IMPORTANT :**

**- L'autorité territoriale doit s'assurer que les personnes inscrites sur la liste « possèdent les qualités nécessaires pour accueillir et encadrer des enfants ».**

Cela signifie que l'autorité territoriale doit s'assurer que les personnes exercent un métier lié à l'enfance et/ou possèdent un diplôme ou une certification relative à l'enfance et/ou possèdent une expérience qui les qualifie dans ce domaine.

**- Il est important de vérifier en amont le casier judiciaire de l'agent, ainsi que le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes.**

**La liste des personnes ainsi recensées doit être transmise à l'inspection académique** qui s'assure, par une vérification opérée dans les conditions prévues au 3° de l'article 706-53-7 du code de procédure pénale, que ces personnes, préalablement informées de la vérification, ne figurent pas dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes. Lorsque l'autorité académique est conduite à écarter certaines personnes de la liste, elle en informe le maire sans en divulguer les motifs.

Cette liste est transmise également pour information aux représentants des parents d'élèves élus au conseil d'école. Les personnes y figurant sont préalablement informées de cette transmission.

Enfin, conformément à l'article L. 113-8 du Code de l'éducation, **« l'Etat verse une compensation financière à chaque commune qui a mis en place le service d'accueil [...] au titre des dépenses exposées pour la rémunération des personnes chargées de cet accueil ».**

La compensation est fonction du nombre d'élèves accueillis.

Le versement de cette compensation intervient au maximum trente-cinq jours après notification par le maire, à l'autorité académique ou à son représentant, des éléments nécessaires à son calcul (date de l'organisation de l'accueil et le nombre d'élèves accueillis par école).

**Les modalités du calcul de la compensation sont prévues par le décret n° 2008-901 précité qui prévoit :**

- Que le montant est égal à 110 € par jour et par groupe de quinze élèves de l'école accueillis. Le nombre de groupes est déterminé en divisant le nombre d'élèves accueillis par quinze, le résultat étant arrondi à l'entier supérieur ;
- La compensation ne peut être inférieure à un montant égal à neuf fois le salaire minimum de croissance horaire par enseignant de l'école ayant participé au mouvement de grève.
- Pour une même commune, ou le cas échéant pour un même établissement public de coopération intercommunale chargé par convention de l'organisation du service d'accueil, la compensation financière ne peut être inférieure à 200 € par jour ;
- Les montants mentionnés sont indexés sur la valeur du point indiciaire de la fonction publique.

**IMPORTANT : se rapprocher si besoin des services de l'académie pour les questions relatives à la compensation.**

**E. L'absence de transmission de la liste nominative des agents grévistes et l'interdiction de la communiquer à un tiers**

---

A la suite du recensement des agents grévistes, **aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit et permet la transmission de la liste nominative des agents grévistes à un tiers**, que cela soit :

- A la Préfecture ;
- Au ministère de l'intérieur ou autres ;
- Ou encore au Centre de gestion.

Plus encore, la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) rappelle régulièrement – position constante – que **la communication de la liste nominative des agents porte atteinte à la protection de la vie privée des agents grévistes comme des non-grévistes**, protégée par l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration (CADA, avis du 24 mai 2017, Assistance Publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), n° 20171539 ; ou encore CADA, 11 octobre 2018, Mairie de Basse-Terre, n° 20182424).

Cependant, des données non nominatives, simplement chiffrées, comme des statistiques, peuvent être communiquées à toute personne qui en fait la demande sur le fondement de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve cette communication ne porte pas atteinte à un secret protégé par l'article L. 311-6 du même code (secret de la vie privée par exemple) (CADA, avis du 25 juin 2020, Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, n° 20200959)

## IV. Les effets de l'exercice du droit de grève

---

### A. Les conséquences pécuniaires

---

#### 1. La notion d'absence de service fait

L'article L.115-1 du Code général de la fonction publique rappelle que « les agents publics ont droit, après service fait, à une rémunération ».

Néanmoins l'article L.711-2 du Code général de la fonction publique précise qu'il n'y a pas de service fait :

« 1° Lorsque l'agent public s'abstient d'effectuer tout ou partie de ses heures de service ;  
2° Lorsque l'agent, bien qu'effectuant ses heures de service, n'exécute pas tout ou partie de ses obligations de service. »

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

La jurisprudence administrative admet que **l'autorité territoriale puisse recenser les absences et demander aux personnels de remplir des états de service afin de pouvoir vérifier le service fait**, et procéder du fait de sa fonction d'ordonnateur au paiement des rémunérations.

**IMPORTANT : situation d'un agent non-gréviste qui ne peut matériellement pas accéder à son lieu de travail.**

Dans ce cadre, **l'intention de l'agent est déterminante** dans l'application de la règle du paiement après service fait (CAA de Nantes, 19 juillet 2016, M. C.A., n° 14NT02034).

En effet, **il appartient à l'agent d'apporter la preuve, par tout moyen, de l'exercice effectif de ses fonctions durant la grève** (CE, 31 mai 1974, n° 90478).

Ainsi, dès lors que l'impossibilité d'exécuter ses obligations de service ne peut être imputée à l'agent, aucune retenue sur traitement pour fait de grève ne peut être effectuée (TA de Nice, 28 mars 2008, n° 0403817). Le juge considère qu'il revient à l'agent territorial, empêché d'accomplir son service en raison d'un mouvement social au sein de sa collectivité, d'apporter tous les éléments attestant de cette impossibilité et d'informer l'administration de son absence. À défaut, il y a lieu de considérer que l'agent s'est de son propre fait abstenu d'accomplir son service et l'autorité territoriale est tenue de procéder à une retenue sur traitement (CAA de Paris, 6 novembre 2019, M. D. A., n° 17PA22592).

## 2. La retenue sur salaire

Il n'existe aucun texte réglementaire relatif aux retenues sur le traitement des agents des collectivités territoriales grévistes.

Le Conseil d'Etat a précisé que « la retenue sur le traitement [...] **n'a pas le caractère d'une sanction disciplinaire mais constitue une mesure purement comptable** qui n'est soumise à aucune procédure particulière ; qu'elle n'exige en conséquence ni que l'intéressé ait été mis en mesure de présenter sa défense, ni même qu'il ait été préalablement informé de la décision prise à son encontre avant que celle-ci ne soit exécutée » (CE, 18 avril 1980, n°10892).

Il est toutefois précisé **qu'aucune mention de participation à une grève ne doit être portée sur le bulletin de paie de l'agent** (article R.3243-4 du Code du travail ; Réponse ministérielle, 23 janvier 1989, n° 4775)

L'employeur territorial peut procéder à la retenue ultérieurement, sous réserve que le montant de celle-ci soit calculé sur la rémunération du mois pendant lequel l'agent a fait grève, et du respect de la prescription biennale ainsi que des règles relatives aux quotités saisissables (CE, 12 novembre 1975, n° 90611).

**L'autorité n'a aucun pouvoir d'appréciation de l'opportunité d'opérer la retenue pour absence de service fait : elle se trouve en situation de compétence liée** (CAA de Marseille, 10 février 2015, n°13MA00281), et elle n'a pas d'obligation à motiver sa décision d'une retenue sur traitement pour absence de service fait (CE, 2 novembre 2015, n°372377).

## 3. L'interdiction de contourner la retenue sur salaire

Le juge administratif a rendu illégales certaines pratiques qui ont pour objet d'accorder la rémunération à un agent présentant une absence de service fait due à l'exercice de son droit de grève.

### Ainsi est illégal :

**-Le rattrapage des heures** : l'employeur a l'interdiction de demander aux agents de rattraper les heures qui n'ont pas été réalisées lors des périodes de grève et, à l'inverse, les agents ne peuvent éviter la retenue sur salaire en décidant de rattraper les heures (CE, 18 avril 1980, n° 10892) ;

**-La réalisation d'heures supplémentaires** : l'absence de service fait ne peut être ultérieurement compensée par la réalisation d'heures supplémentaires (CE, 23 mars 1973, n°76767 et n°76768 ; CE, 13 juin 1980, n° 17995) ;

**-La compensation par l'octroi de jours de repos** : cette interdiction est rappelée par une circulaire applicable à la FPT qui précise que « les jours de grève ne peuvent en aucun cas être considérés comme des jours de congé ou des jours relevant de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT). Il ne saurait donc y avoir compensation des jours de grève par l'octroi de jours de congé » (circulaire NOR : FPPA0300123C 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 ; QE 17 novembre 2003, n° 23433) ;

**-La rémunération des jours de grève même si un accord avec les organisations syndicales le prévoit** (CAA Douai, 21 juin 2007, n° 07DA00028).

#### 4. Les modalités de calcul de la retenue

Dans 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.  
(Conseil d'Etat, le 27 avril 1994, n°146119 « S.D.I.S de Haute Garonne »).**

Les retenues sont donc les suivantes :

- 1/151,67ème de la rémunération pour une heure de grève, multiplié par le nombre d'heures non effectuées,
- 1/60ème de la rémunération si la grève est d'une demi-journée ;
- 1/30ème de la rémunération si la grève est d'une journée, multiplié par le nombre de journées de grève.

Le Conseil d'Etat a précisé que la retenue est calculée sur l'ensemble de la rémunération brute de l'agent gréviste (Conseil d'Etat, 11 juillet 1973, n°88921).

Cette rémunération comprend :

- Le traitement indiciaire,
- L'indemnité de résidence,
- Les primes et indemnités.

**A noter :** le supplément familial de traitement n'est pas pris en compte (Conseil d'Etat, 11 juillet 1973, n°8892 et Question écrite n°23310 du 4 août 2003).

**IMPORTANT : pour une durée de grève inférieure à 1 heure, on retient le principe de la stricte proportionnalité entre la durée de la grève et la retenue.**

Ainsi par exemple, pour une grève de 59 minutes, il convient de faire un produit en croix :

-1 heure = 60 minutes ;

-ainsi 59 minutes = 0,983 heures.

La retenue sur salaire sera donc de 0,983/151,67e de la rémunération mensuelle pour un agent à temps complet, à 35h heures par semaine.

## **B. L'absence de conséquence statutaire de l'agent**

---

L'agent public gréviste est considéré comme étant dans une position statutaire d'activité, puisqu'il n'a pas rompu tout lien avec l'autorité territoriale.

### **La grève ne peut engendrer aucun effet sur la situation statutaire de l'agent.**

Aucune disposition du statut des agents publics ne subordonne l'avancement (d'échelon, de grade ou de promotion interne) à l'accomplissement de service effectifs.

**Un agent gréviste « conserve pleinement ses droits à avancement » et la suspension des droits à l'avancement pour des journées de grève est illégale (Conseil d'Etat 19 juin 1981, n°13975).**

Par conséquent, l'interdiction faite à l'employeur de prendre **des mesures discriminatoires en matière de rémunérations et d'avantages sociaux constitue un principe général du droit** qui fait obstacle à ce que l'administration prévoit la suspension des droits à l'avancement d'échelon pendant les absences motivées par la cessation concertée du travail (Conseil d'Etat, 12 novembre 1990, n°42875).

### **L'exercice du droit de grève n'a aucun effet sur le calcul des droits à congés annuels.**

A l'inverse, les droits à réduction du temps de travail (RTT) sont affectés. En effet, l'agent n'étant pas à disposition de son employeur pendant les jours de grève, ces derniers viennent en déduction du temps de travail effectif pris en compte pour le calcul des droits à RTT (article 2 du décret n°2000-815 du 25 août 2000).

**A noter** : en cas de grève fait 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 (Conseil d'Etat du 27 juin 2008 n°305350).

En revanche, les journées de récupérations accordées à l'agent par le supérieur hiérarchique sont comptabilisées dans le décompte des retenues (Conseil d'Etat du 4 décembre 2013 n°351229 et TA Limoges 31 mars 2016 n°1400204).

### C. Les conséquences disciplinaires

---

Si la grève s'est déroulée dans les conditions contraires aux règles définies, l'agent peut être exposé à des sanctions disciplinaires en raison de l'exercice irrégulier du droit de grève.

**La participation à une grève régulièrement déclenchée ne peut entraîner aucune sanction.**

L'agent peut notamment faire l'objet d'une procédure disciplinaire dans les cas suivants :

- S'il participe à une grève interdite ou irrégulière ;
- Dans certains services publics (cf. service minium) l'agent qui n'a pas informé son employeur de son intention de participer à la grève ou qui n'a pas exercé son droit de grève dès sa prise de service, en méconnaissance de ses obligations ;
- L'agent qui, de façon répétée, n'a pas informé son employeur de son intention de renoncer à participer à la grève ou de reprendre son service (article L.114-10 du CGFP).

**A noter** : le Conseil d'Etat a jugé que le non-respect du préavis par un agent gréviste n'autorisait pas l'administration à le radier des cadres pour abandon de poste sans respecter les garanties de la procédure disciplinaire (CE, 7 juillet 1999, Mme Emilie X., n°191534).

Toutefois, le Conseil d'Etat a précisé que la participation des agents à une grève irrégulièrement déclenchée par un syndicat n'est pas constitutive d'une faute dès lors qu'il n'est pas établi que leur attention ait été appelée sur la nécessité de vérifier que le préavis était régulier et qu'ils n'ont donc pas méconnu sciemment ces dispositions (CE, 8 janvier 1992, M. Edouard Y. et autres, n°90634).

L'agent peut également s'exposer à des poursuites pénales s'il commet un délit d'entrave à la liberté du travail ou au déroulement des débats d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale (article 431-1 code pénal et article 431-2 code pénal) ou de séquestration (article 224-1 code pénal).

#### **IMPORTANT : DROIT DE GREVE ET RESPECT DES OBLIGATIONS ET DEONTOLOGIE**

**Durant les jours où l'agent s'est déclaré gréviste, l'agent reste soumis à l'ensemble des droits, obligations et déontologie et, en cas de méconnaissance (notamment en raison de faits ou de propos tenus), il peut encourir une sanction disciplinaire.**





**CDG31**  
**Conseil et expertise**

---

590, rue Buissonnière - CS 37666  
31676 LABEGE CEDEX  
Tél : 05 81 91 93 00 - Télécopie : 05 62 26 09 39  
Site Internet : [www.cdg31.fr](http://www.cdg31.fr)  
Mél : [contact@cdg31.fr](mailto:contact@cdg31.fr)

*© CDG31. Tous droits réservés. [2024].  
Toute exploitation commerciale est interdite*