

► **Le droit de grève  
dans la fonction publique territoriale**

---

# **DOSSIER**

---

## **Le droit de grève dans la fonction publique territoriale**

Aucune disposition législative ou réglementaire ne détermine dans quelles conditions un arrêt de travail peut être qualifié de grève. Il faut se référer à la jurisprudence de la Cour de cassation pour trouver une définition de portée générale de la grève. Cette définition est la suivante : la grève résulte d'un arrêt collectif et concerté du travail en vue d'appuyer des revendications professionnelles<sup>1</sup>.

Parce qu'il implique la reconnaissance du droit de préjudicier au fonctionnement normal du service public qui, par nature, doit être assuré sans discontinuité car il vise à répondre à un besoin d'intérêt général, la grève a pendant longtemps été considérée comme un acte illicite. Ce n'est qu'au terme d'une profonde évolution du droit que l'exercice du droit de grève par les fonctionnaires pour la défense de leurs intérêts professionnels a fini par être reconnu.

L'élément premier de cette évolution réside dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, désormais incorporé à l'actuelle Constitution du 4 octobre 1958, qui dispose en son 7<sup>e</sup> alinéa que « *le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* ». On notera que ce principe est désormais repris en des termes quasiment identiques par l'article 10 de l'actuelle loi statutaire du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Au demeurant, l'exercice du droit de grève, qui a été placé par le Conseil Constitutionnel au rang de principe de valeur constitutionnelle<sup>2</sup>, doit se concilier avec

un certain nombre d'autres principes, notamment celui de continuité du service public qui lui aussi a acquis une valeur constitutionnelle. Or, comme on le verra, la conciliation entre ces deux principes dans les services publics locaux soulève une difficulté particulière dans la mesure où les règles qui organisent cette conciliation sont essentiellement d'origine jurisprudentielle, et le plus souvent dégagées à l'occasion de contentieux relatifs à la fonction publique de l'Etat ou à la fonction publique hospitalière.

Il est proposé d'examiner tout d'abord les règles relatives à l'encadrement juridique du droit de grève, puis les conditions juridiques de sa mise en œuvre. Enfin, seront évoquées les différentes incidences que la participation à une grève est susceptible de provoquer sur la rémunération et la carrière des agents territoriaux.

### **L'ENCADREMENT JURIDIQUE DU DROIT DE GREVE**

Le cadre juridique relatif au droit de grève est marqué par le caractère parcellaire des normes législatives qui le réglementent et l'importance des règles supplétives fixées de manière prétorienne par le juge administratif. Au regard de cette réglementation, l'autorité territoriale détient des prérogatives majeures pour concilier l'usage de ce droit avec la continuité du service public local.

---

1. Cour de cassation, 18 juin 1996, Ste Sormae, pourv. n°92-44497.

2. Décision n°79-105 DC du 25 juillet 1979 relative au droit de grève à la radio et à la télévision.

## **Les sources de la réglementation relative au droit de grève**

Le Préambule de la Constitution de 1946 précité, incorporé à l'actuelle Constitution du 4 octobre 1958, affirme la compétence exclusive du législateur pour réglementer l'exercice du droit de grève qu'il s'agisse du secteur public ou du secteur privé. Toutefois cette habilitation n'a, à ce jour, toujours pas débouché sur la publication d'une législation d'ensemble relative à l'exercice du droit de grève dans les administrations. Depuis 1946, plusieurs lois sont intervenues, mais de manière ponctuelle, notamment pour interdire l'exercice du droit de grève à certaines catégories de personnels de la fonction publique de l'Etat, instaurer un service minimum, ou réglementer le régime des retenues pour absence de service fait. Une loi plus générale en date du 31 juillet 1963, dont les dispositions ont été codifiées dans le code du travail, a posé un certain nombre de principes visant à encadrer le déclenchement de la grève dans les services publics, mais le Conseil d'Etat a considéré qu'elle ne constituait pas la réglementation d'ensemble du droit de grève attendue<sup>3</sup>.

Les principes actuels régissant le droit de grève demeurent pour l'essentiel fondés sur le célèbre arrêt Dehaene rendu en 1950 par le Conseil d'Etat<sup>4</sup> à l'occasion d'un contentieux disciplinaire ayant pour origine des mouvements de grève parmi les fonctionnaires des préfectures en 1948. Dans cette décision, la Haute Assemblée a établi la licéité du droit de grève dans les services publics malgré la carence du législateur, tout en précisant néanmoins que ce droit doit se concilier avec la sauvegarde de l'intérêt général. Cette nécessaire conciliation justifie que certaines limites lui soient apportées afin d'en éviter un usage abusif ou susceptible de porter atteinte à l'ordre public. A défaut de législation applicable, le juge administratif attribue la compétence pour édicter des limitations à l'autorité titulaire du pouvoir réglementaire. Ces principes sont exposés dans les considérants suivants : « *Considérant qu'en indiquant, dans le préambule de la Constitution, que "le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent", l'Assemblée Constituante a entendu inviter le législateur à opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève constitue l'une des modalités, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel elle peut être de nature à porter atteinte ;* » « *Considérant qu'en l'absence de cette réglementation, 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 ; qu'en l'état actuel de la législation, il appartient au gouvernement, responsable du bon fonctionnement des services publics, de fixer lui-même,* »

*sous le contrôle du juge, en ce qui concerne ces services, la nature et l'étendue desdites limitations ».*

Dans le prolongement de cette jurisprudence, le pouvoir de réglementer l'exercice du droit de grève a été reconnu aux autorités administratives ayant la qualité de chef de service. Ainsi dans les administrations centrales, le juge administratif a admis la compétence du ministre pour encadrer par voie de circulaire le droit de grève dans les services placés sous son autorité<sup>5</sup>. Par transposition, dans les collectivités territoriales, cette compétence appartient à l'autorité exécutive qui a la charge du bon fonctionnement des services publics locaux. A l'échelon communal, la décision suivante du Conseil d'Etat<sup>6</sup> a reconnu au maire le pouvoir d'en limiter l'exercice : « *Considérant que si le droit de grève a été reconnu par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 auquel se réfère le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, la reconnaissance de ce droit 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 et de la sécurité publics ; qu'en l'état actuel de la législation, il appartient au maire responsable, en ce qui concerne l'administration communale, du bon fonctionnement des services publics placés sous son autorité, de prévoir lui-même, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, la nature et l'étendue de ces limites ».*

De la même façon, aux niveaux départemental et régional, ce sont respectivement les présidents du conseil général et du conseil régional qui sont titulaires de cette compétence. On peut également indiquer, sous réserve d'une confirmation jurisprudentielle, que dans les établissements publics dépendant des collectivités territoriales, cette prérogative relève de la compétence du président de l'établissement public.

## **Les limitations au droit de grève**

Du fait qu'il doit se concilier avec la sauvegarde de l'intérêt général et le principe constitutionnel de continuité du service public, l'usage du droit de grève peut faire l'objet de limitations plus ou moins importantes qui peuvent aller de l'interdiction pure et simple de cesser le travail à l'instauration d'un service minimum. Après avoir rappelé brièvement les règles visant les personnels de l'Etat, on examinera les conditions dans lesquelles l'autorité territoriale peut réglementer l'usage de la grève dans les services publics locaux et désigner les personnels chargés d'assurer la continuité du service. En dernier lieu, on évoquera le droit de réquisition civile qui, de manière incidente, peut faire intervenir les employeurs locaux.

3. Conseil d'Etat, 4 février 1966, Syndicat unifié des techniciens de la R.T.F., req. n°63050 et 63181.

4. Conseil d'Etat, 7 juillet 1950, Dehaene.

5. Conseil d'Etat, 14 mars 1956, Sieur Hublin.

6. Conseil d'Etat, 9 juillet 1965, Sieur Pouzenc, req. n°58778 et 58779.

## **Les restrictions d'origine législative visant les personnels de l'Etat**

La loi a privé du droit de recourir à la grève les personnels de certains services publics de l'Etat dont le fonctionnement continu est considéré comme un élément indispensable à la sauvegarde des besoins essentiels du pays. Les corps de fonctionnaires ainsi dotés de statuts spéciaux dérogatoires sont les suivants :

- les membres des Compagnies Républicaines de Sécurité (loi n°47-2384 du 27 décembre 1947) ;
- les policiers (loi n°48-1504 du 28 septembre 1948) ;
- les personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire (ordonnance n°58-696 du 6 août 1958) ;
- les magistrats de l'ordre judiciaire (ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958) ;
- les personnels du service des transmissions du ministère de l'intérieur (loi n°68-695 du 31 juillet 1968) ;
- les militaires (loi n°72-662 du 13 juillet 1972).

A l'égard d'autres services publics qui échappent à l'interdiction du droit de grève mais dont le fonctionnement ne peut totalement cesser sans mettre en cause la sécurité de l'Etat ou celle du public, le législateur a institué une obligation de service minimum.

Seuls deux services publics sont à ce jour concernés. On citera d'une part le service du contrôle de la navigation aérienne pour lequel une loi n°84-1286 du 31 décembre 1984 a prévu un service minimum, et d'autre part et de manière peut-être plus surprenante, le service public de la radio et de la télévision publique qui est également assujetti, depuis une loi n°86-1067 du 30 septembre 1986, à un service minimum comprenant la diffusion d'un bulletin d'information ainsi qu'un programme de détente et de divertissement.

Pour ces deux services publics, les missions qui doivent continuer d'être assurées en cas de grève sont définies par la loi. Quant aux services nécessaires à l'exercice de ces missions, ils sont énumérés par les décrets d'application respectifs.

## **L'encadrement réglementaire du droit de grève dans les services publics locaux**

Aucune disposition législative expresse ne réglemente le bénéfice du droit de grève dans les services publics locaux. La loi statutaire du 26 janvier 1984, de même que les statuts particuliers des différents cadres d'emplois, ne comporte aucune prescription visant à interdire ou à limiter l'usage de la grève par les agents de la fonction publique territoriale.

En l'absence de texte, il convient de se référer aux conditions de légalité posées par la jurisprudence à l'égard des limitations au bénéfice du droit de grève instituées

par les autorités administratives. Pour apprécier la validité de telles mesures, le juge administratif suit une démarche en deux étapes. La première étape consiste à déterminer les services publics à l'égard desquels des limitations au droit de grève peuvent intervenir. La seconde étape vise à apprécier les critères en vertu desquels, à l'intérieur de ces services, certains agents peuvent être désignés pour en assurer le fonctionnement en toutes circonstances.

S'agissant tout d'abord des services publics dont l'activité ne peut cesser en cas de grève, le juge administratif considère comme indispensables les services dont l'interruption serait de nature à compromettre<sup>7</sup>:

- l'ordre public ;
- la sécurité des personnes et des biens ;
- la conservation des installations et des matériels du service public ;
- le fonctionnement de services nécessaires à l'action gouvernementale.

A l'échelon local, l'identification des services publics constituant des activités dont le maintien est indispensable s'avère d'autant plus malaisé que l'on dispose d'une jurisprudence très réduite sur cette question. On indiquera que le Conseil d'Etat a considéré que le service de l'état civil devait être assuré sans discontinuité, en raison notamment des brefs délais impartis par le code civil pour procéder à certaines déclarations<sup>8</sup>. De la même façon, la Cour administrative d'appel de Lyon<sup>9</sup> a admis le bien-fondé d'un service minimum en cas de grève au sein des services départementaux d'incendie et de secours.

En dehors de ces espèces, il ne semble pas que le juge administratif se soit prononcé à l'égard d'autres services publics locaux dans lesquels une continuité de service doit être maintenue en toutes circonstances. A priori, cette question pourrait être susceptible de se poser notamment dans les services et établissements où la sécurité physique des personnes et la continuité des soins exigent que certains emplois soient assurés en permanence. On peut évoquer, par exemple, les centres d'accueil et d'hébergement pour personnes âgées ou les services relevant de la protection maternelle et infantile. Il est également possible de mentionner les services de distribution de l'eau, de l'assainissement ou encore ceux qui participent à l'exercice des pouvoirs de police dans les communes. En toute occurrence, à défaut d'éléments plus précis fournis par la jurisprudence, c'est

7. Conseil d'Etat, 19 janvier 1962, Sieur B. et autres ; Conseil d'Etat, 19 juin 1963, Syndicat national des fonctionnaires et agents des préfectures et sous-préfectures de France et d'outre-mer CGT-FO ; Conseil d'Etat, 4 février 1981, Fédération CFTC des personnels de l'environnement, de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme et autre, req. n°18482.

8. Conseil d'Etat, 9 juillet 1965, Pouzenc, précité.

9. Cour administrative d'appel de Lyon, 22 mai 2001, District de l'agglomération annecienne c/ Syndicat départemental CFDT Interco, req. n°98LY01713.

à l'autorité territoriale de déterminer, sous le contrôle du juge, les services de la collectivité qui, compte tenu de leur nature et de leur organisation, ne peuvent cesser de fonctionner en cas de grève.

Dans les services identifiés comme indispensables sur la base des critères précités, l'autorité territoriale peut, en premier lieu, interdire par avance le droit de faire grève à certains agents compte tenu de la nature de leurs missions. Le juge administratif limite aux deux catégories suivantes les personnels qui peuvent faire l'objet d'une telle mesure<sup>10</sup> :

- les fonctionnaires qui assument des fonctions d'autorité ou auxquels sont confiées des responsabilités importantes,
- les agents occupant des fonctions d'exécution assorties de responsabilités spécifiques qui doivent être assumées sans discontinuité.

Le juge vérifie que la prohibition du recours à la grève ne vise que les emplois strictement indispensables à la continuité du service. Il censure les mesures trop étendues qui s'appliquent à l'ensemble des agents appartenant à une même catégorie hiérarchique ou aux fonctionnaires relevant d'un même grade. Par exemple, le Conseil d'Etat a annulé une circulaire ministérielle portant interdiction de la grève, de façon absolue et permanente, à tous les titulaires du grade d'inspecteur principal des douanes, au motif que les agents de ce grade ne peuvent être regardés dans tous les cas, quelle que soit la nature des emplois qu'ils occupent, comme détenant des fonctions d'autorité ou ayant des responsabilités importantes<sup>11</sup>.

En second lieu, pour assurer les exigences minimales de continuité du service lors du déclenchement d'une grève, l'autorité territoriale peut mettre en place un service minimum. Le juge vérifie notamment que sous couvert d'organiser un service minimum, l'autorité administrative n'a pas rétabli un effectif correspondant au service normal, ce qui aboutirait à faire obstacle au droit de grève. Dans l'espèce précédemment citée relative au service minimum organisé dans un service d'incendie et de secours, la cour administrative d'appel de Lyon a confirmé l'annulation en première instance de la décision organisant le maintien d'un effectif supérieur à celui correspondant à l'effectif moyen de garde permanente exigé par la réglementation et comparable à l'effectif minimum habituel<sup>12</sup> : « *Considérant que par la décision attaquée, en date du 19 mai 1995, le chef du corps des sapeurs-pompiers du district de l'agglomération annécienne a organisé un service minimum en cas de grève, comportant un effectif de 18 hommes du rang et sous-officiers et 2 officiers ; que l'effectif moyen de garde*

*permanente au centre de secours principal d'Annecy était alors de 19 sapeurs-pompiers et 2 officiers ; que, selon le décret susvisé du 6 mai 1988, l'effectif de la garde permanente dans un tel centre se compose d'au moins un officier et de 16 sous-officiers, gradés et sapeurs ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que nonobstant le nombre élevé des interventions assurées par le centre de secours principal d'Annecy en 1995 par rapport à celui des centres de secours voisins de Chambéry et de Thonon-les-Bains, le maintien d'un effectif supérieur au minimum fixé par le décret du 6 mai 1988 et comparable à l'effectif minimum journalier habituel, ait été nécessaire pour permettre l'indispensable continuité du service ; qu'ainsi, la décision attaquée a porté une atteinte excessive au droit de grève des sapeurs-pompiers du district de l'agglomération annécienne ; que, par suite, le district requérant n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'article 2 de son jugement du 22 juin 1998, le tribunal administratif de Grenoble en a prononcé l'annulation ».*

L'autorité territoriale peut requérir – et non pas réquisitionner, car la réquisition relève d'une législation spéciale qui sera examinée ci-après – les agents indispensables à l'exécution du service minimum par voie d'arrêté individuel. Cependant, cette procédure ne peut valablement être mise en œuvre que si les agents non grévistes sont en nombre insuffisant pour assurer le minimum de service qui a été défini par l'autorité territoriale.

### **La désignation des emplois territoriaux assujettis à un usage réglementé du droit de grève**

La désignation a pour objet de fixer par avance la liste des emplois territoriaux dont les titulaires, eu égard à la particularité de leurs missions, doivent continuer d'assurer leurs fonctions en cas de grève. Cependant, aucun texte normatif n'apporte de précision sur l'organe compétent pour établir cette désignation. A priori, sur la base des jurisprudences Dehaene et Pouzenc précitées, il semble que cette compétence relève de l'autorité territoriale en vertu de son pouvoir d'organisation interne des services de la collectivité. Mais, on peut également évoquer à cet égard la compétence de l'assemblée délibérante en tant qu'organe chargé de l'organisation générale des services. En outre, si cette dernière compétence est retenue, il semble que la délibération puisse être rattachée aux conditions de fonctionnement de la collectivité au sens de l'article 33 de la loi statutaire du 26 janvier 1984 et, comme telle, nécessiter l'avis préalable du comité technique paritaire. Il appartiendra à la jurisprudence, le cas échéant, d'apporter des précisions sur ces différentes questions.

La désignation peut déterminer les emplois qui sont en permanence absolument indispensables au fonctionnement du service public local. Elle peut également évaluer, service par service, la proportion maximale d'emplois nécessaire pour assurer un fonctionnement

10. Conseil d'Etat, 13 novembre 1992, Syndicat national des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile et Union syndicale de l'aviation civile CGT, req. n°83-177 et 83702.

11. Conseil d'Etat, 21 octobre 1970, Ministre des Finances et des affaires économiques, req. n°65845, 66040.

12. Cour administrative d'appel de Lyon, 22 mai 2001, District de l'agglomération annécienne c/ Syndicat départemental CFDT Interco, précitée.

minimum. La désignation peut, en outre, prévoir la possibilité de requérir par arrêté individuel les agents des services concernés.

Si la désignation est établie par délibération, elle doit faire l'objet d'une publicité par voie d'affichage puis donner lieu à des arrêtés individuels précisant aux agents titulaires des emplois concernés leurs obligations de service. Dans l'hypothèse où la désignation des personnels fait l'objet d'un arrêté de l'autorité territoriale, la multiplicité des agents y figurant semble justifier la seule formalité de l'affichage.

### Le recours au droit de réquisition civile

Le droit de réquisition civile trouve son fondement juridique dans des textes relatifs à la défense nationale. Il s'agit, tout d'abord, du titre II de la loi du 11 juillet 1938 portant organisation de la Nation pour le temps de guerre, maintenu en vigueur à titre provisoire pour le temps de paix par une loi n°50-244 du 28 février 1950 et reconduit sans limitation de durée par une ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense.

Ce dispositif a pour objet de répondre à des situations particulièrement graves qui supposent l'existence d'une menace extérieure puisqu'aux termes des dispositions combinées des articles 1<sup>er</sup> et 14 de cette loi de 1938 sont visés « *le cas d'agression manifeste mettant le pays dans la nécessité de pourvoir à sa défense ; les cas prévus par le Pacte de la Société des Nations, [ou] en période de tension extérieure lorsque les circonstances l'exigent* ». Dans ces hypothèses peuvent être réquisitionnés « *chaque individu conservant sa fonction ou son emploi, l'ensemble du personnel faisant partie d'un service ou d'une entreprise considérés comme indispensables pour assurer les besoins du pays* ».

Le recours à la réquisition peut également se fonder sur les articles 5 et 6 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 précitée qui prévoit qu'« *en cas de menace portant sur une partie du territoire, sur un secteur de la vie nationale ou sur une fraction de la population* » des décrets pris en conseil des ministres peuvent ouvrir au gouvernement « *dans les conditions et sous les pénalités prévues par la loi du 11 juillet 1938 modifiée... le droit de requérir les personnes, les biens et les services* ».

Ces dispositions ouvrent droit à l'autorité préfectorale de réquisitionner des agents publics - aussi bien que des salariés du secteur privé - en grève régulière afin qu'ils reprennent le travail. Malgré son caractère manifestement inadapté qui tend en fait à pallier l'absence d'une réglementation générale du droit de grève, cette procédure a été utilisée après la seconde guerre mondiale à l'égard de fonctionnaires de l'Etat<sup>13</sup>. Mais, depuis l'échec des ordres de réquisitions prononcés à l'encontre des mineurs des Charbonnages de France lors de la grève de l'hiver 1963 restés sans aucun effet, la réqui-

sition sur la base des dispositions précitées ne semble pas avoir été employée de nouveau à l'égard de grévistes.

La jurisprudence administrative a interprété de manière restrictive les cas ouvrant droit à la réquisition de grévistes à des fins civiles. Un arrêt du Conseil d'Etat du 24 février 1961<sup>14</sup> a établi qu'une réquisition ne peut être légalement justifiée que si la cessation du travail est de nature à porter une atteinte suffisamment grave, soit à la continuité du service public, soit à la satisfaction des besoins de la population. En l'espèce le juge administratif a annulé le décret prononçant la réquisition du personnel de la Régie autonome des transports de la ville de Marseille par les motifs suivants : « *Considérant que si les grèves déclenchées par le personnel de la Régie autonome des transports de la ville de Marseille à partir du 15 juillet 1956 se sont manifestées par des interruptions de service d'une durée variable sur différentes lignes du réseau, il ne ressort pas des pièces du dossier que les perturbations qui en sont résultées sur ce trafic aient eu pour effet de porter soit à la continuité du service des transports, soit à la satisfaction des besoins de la population une atteinte suffisamment grave pour justifier légalement la réquisition du personnel de cette régie ; que, dès lors, le sieur I. est fondé à soutenir que le Gouvernement n'a pu légalement prendre, dans le cadre des pouvoirs qu'il tenait du titre II de la loi du 11 juillet 1938 dont les dispositions ont été maintenues en vigueur par celle du 28 février 1950, le décret du 3 octobre 1956 permettant la réquisition de l'ensemble du personnel dont s'agit* ».

La procédure à suivre pour la mise en œuvre du droit de réquisition de personnes est fixée par un décret du 28 novembre 1938<sup>15</sup> pris pour l'application de la loi du 11 juillet 1938 précitée. Quant à la réquisition prévue par l'ordonnance du 6 janvier 1959, un décret du 26 mars 1962<sup>16</sup> pris pour son application, renvoie expressément au dispositif précité du décret du 28 novembre 1938 pour l'exercice du droit de réquisition à l'égard des personnes.

Tout d'abord, conformément à l'article 2 du décret du 28 novembre 1938, l'ouverture du droit de réquisition doit résulter d'un décret pris en Conseil des ministres. Cette mesure peut être limitée à une portion du territoire ou à certaines catégories de personnes.

13. A titre d'exemple on citera, le décret du 22 juin 1960 autorisant la réquisition de personnels de la Régie autonome des transports parisiens et le décret n°61-499 du 19 mai 1961 autorisant la réquisition des personnels de certains services publics, en l'occurrence de la Société nationale des chemins de fer français, de la Régie autonome des transports parisiens, de la Compagnie nationale Air France et des industries électriques et gazières.

14. Conseil d'Etat, 24 février 1961, I.

15. Décret du 28 novembre 1938 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 11 juillet 1938 relative à l'organisation de la nation en temps de guerre.

16. Décret n°62-367 du 26 mars 1962 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance n°59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services.

La mise en œuvre de la réquisition relève de la compétence du préfet qui délivre les ordres de réquisition collective ou individuelle nécessaires. Lorsque, au sein d'un service, la réquisition vise uniquement les personnes nécessaires à l'accomplissement d'une tâche déterminée, les ordres de réquisitions seront notifiés individuellement à chaque agent concerné. L'article 17 du décret du 28 novembre 1938 précise notamment que « *l'ordre de réquisition individuelle, conforme au modèle annexé au [...] décret, indique la nature de l'emploi à tenir ou du service à assurer et la durée probable de la réquisition, le délai dans lequel le requis devra avoir rejoint son poste, et s'il y a lieu, l'obligation de résider à proximité du lieu de travail* ».

En revanche, dans le cas d'une réquisition collective, c'est-à-dire adressée à l'ensemble du personnel d'un service, la notification est faite par l'autorité requérante à l'organe exécutif de la collectivité territoriale où a lieu la réquisition, à charge pour ce dernier d'assurer la publicité de cette mesure soit par voie d'affichage, soit par circulaire ou tout autre moyen de publicité approprié en cas de travail isolé. Aucune forme expresse n'est à cet égard exigée par l'article 15 du décret du 28 novembre 1938 sous peine de nullité.

Il résulte de ce qui précède que les autorités territoriales ne disposent en la matière d'aucune compétence pour instaurer un droit de réquisition à l'encontre d'agents grévistes dans les services publics locaux.

Outre des sanctions disciplinaires, le refus de déférer à un ordre de réquisition est sanctionné pénalement. L'article 31 du décret du 11 juillet 1938 prévoit un an d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende ou l'une de ces deux peines seulement.

## Le champ d'application des articles L. 521-2 à L. 521-6 du code du travail

Aux termes de l'article L. 521-2, relèvent du champ d'application des dispositions du code du travail précitées, les personnels :

- de l'Etat ;
- des régions ;
- des départements et des communes comptant plus de 10 000 habitants ;
- des organismes et des établissements publics ou privés chargés de la gestion d'un service public.

Les personnels des communes dont la population ne dépasse pas 10 000 habitants sont donc exclus de la réglementation établie par le code du travail. Interrogé à propos de l'obligation légale de déposer un préavis avant le déclenchement d'une grève dans les communes concernées, le ministre de l'intérieur l'a confirmé dans une réponse à un parlementaire en date du 30 octobre 1995<sup>17</sup> : « *Aux termes de l'article 10 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent. La loi n°63-773 du 31 juillet 1963, codifiée aux articles L. 521-2 à L. 521-6 du code du travail, a fixé certaines modalités de la grève dans les services publics. Elle a notamment institué l'obligation d'un préavis de cinq jours francs avant le déclenchement d'une grève. Ces dispositions ne concernent pas les communes de moins de dix mille habitants. Le droit de grève s'y exerce sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir. Celui-ci est seul compétent pour apprécier la légalité des mesures que le maire, responsable du bon fonctionnement des services publics placés sous son autorité, pourrait éventuellement être appelé à prendre lorsque des circonstances particulières le justifient* ».

Toutefois, par application de la jurisprudence Pouzenc, les maires des collectivités dont la population est égale ou inférieure à 10 000 habitants peuvent établir une réglementation locale de l'exercice du droit de grève, qui peut notamment reprendre certaines règles énoncées par le code du travail.

S'agissant du champ d'application de l'article L. 521-6 du code du travail relatif aux retenues sur rémunérations, il est d'ores et déjà à signaler qu'une jurisprudence du Conseil d'Etat qui sera évoquée plus loin a décidé que ces dispositions ne s'appliquaient pas aux fonctionnaires et agents des collectivités territoriales.

## L'EXERCICE DU DROIT DE GREVE

Les conditions d'exercice du droit de grève dans les services publics sont réglementées par les articles L. 521-2 à L. 521-6 du code du travail, insérés dans la section II du chapitre 1<sup>er</sup> du titre II du code du travail par la loi n°63-677 du 31 juillet 1963. La portée de ces dispositions législatives, prises à la suite de la grève des mineurs évoquée précédemment, s'avère cependant limitée puisqu'elles ont essentiellement pour objet d'interdire les grèves surprise et les grèves tournantes. Ces règles sont complétées par la jurisprudence administrative qui a posé différents principes. Mais, préalablement à l'examen de ces prescriptions, il convient de préciser quels sont les personnels soumis à la réglementation du code du travail.

17. Question écrite n°31372 du 30 octobre 1995 de M. François Grosdidier à M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.

## **Les conditions d'exercice du droit de grève**

Aux interdictions de certaines modalités de grèves fixées par le code du travail doivent être ajoutées les pratiques considérées par la jurisprudence comme insusceptibles de se rattacher à l'usage normal du droit de la grève.

### **L'obligation de préavis**

Dans le but d'éviter les grèves surprise, l'article L. 521-3 du code du travail impose le dépôt d'un préavis préalablement au déclenchement d'une grève par les personnels des collectivités territoriales précitées. Ce préavis doit émaner de l'organisation ou d'une des organisations syndicales les plus représentatives au plan national dans la catégorie professionnelle ou dans l'entreprise, l'organisme ou le service intéressé.

Compte tenu du manque de précision de l'article L. 521-3 sur la notion d'organisations syndicales les plus représentatives, il convient de se référer aux critères de représentativité syndicale énoncés par l'article 29 de la loi statutaire du 26 janvier 1984 qui définit comme représentatives, les organisations syndicales qui :

- soit sont régulièrement affiliées à une union de syndicats remplissant les conditions définies à l'article 9 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, c'est-à-dire qui disposent d'un siège au moins dans chacun des conseil supérieurs de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, ou recueillent au moins 10 % de l'ensemble des suffrages exprimés lors des élections organisées pour la désignation des représentants des personnels aux commissions administratives paritaires et au moins 2 % des suffrages exprimés lors de ces mêmes élections dans chaque fonction publique ;
- soit remplissent, dans le cadre où est organisée l'élection, les conditions de droit commun de la représentativité énoncée par l'article L. 133-2 du code du travail.

Le préavis doit indiquer les motifs du recours à la grève, le lieu, la date et l'heure de début de la cessation de travail envisagée ainsi que sa durée, que celle-ci soit limitée ou non. Il doit être notifié cinq jours francs avant le déclenchement de la grève à l'autorité hiérarchique ou à la direction de l'établissement intéressé. Sont donc exclus de ce délai le jour de la notification du préavis et celui du début de la grève.

On signalera également que l'annonce d'une grève par voie de presse ou tous autres moyens de diffusion ne peut légalement tenir lieu de la formalité exigée par l'article L. 521-3<sup>18</sup>.

Ce n'est qu'au terme du préavis que la grève peut véritablement être mise en œuvre. Pendant la durée du préavis, le dernier alinéa de l'article L. 521-3 pose le principe d'une négociation obligatoire entre l'autorité administrative et les organisations syndicales à l'origine du mouvement de grève. Mais la portée de cette obligation apparaît relativement restreinte dès lors que la loi n'apporte aucune indication sur les conditions dans lesquelles cette conciliation doit intervenir, pas plus qu'elle n'assortit de sanctions le non respect de cette prescription. En outre, il est à observer que les fonctionnaires territoriaux se trouvant, comme tous les fonctionnaires, dans une situation statutaire et réglementaire, en cas de grève locale une négociation ne peut aboutir que si la cause du conflit trouve son origine dans des questions locales dont la résolution relève pleinement de la compétence de l'autorité territoriale, comme par exemple dans les conditions de travail ou l'aménagement des horaires. Si la mesure revendiquée réside en une augmentation de traitement, l'obligation de négociation est dépourvue de portée.

En pratique, l'obligation légale du préavis peut être à l'occasion contournée par le recours à la technique du « préavis à répétition » qui consiste à déposer chaque jour un préavis de grève qui n'est ensuite pas nécessairement mis en œuvre dans les cinq jours qui suivent, laissant ainsi l'administration dans l'ignorance du jour précis où la grève sera effective.

### **La prohibition des grèves tournantes**

L'article L. 521-4 du code du travail vise à interdire le procédé dit des « grèves tournantes » suivant les deux modalités ci-après :

- « *en cas de cessation concertée du travail [...] l'heure de cessation de l'activité et celle de reprise du travail ne peuvent être différentes pour les diverses catégories ou pour les divers membres du personnel intéressé* ».
- *ne peuvent davantage avoir lieu les « arrêts de travail affectant par échelonnement successif ou par roulement concerté les divers secteurs ou les diverses catégories professionnelles d'un même établissement ou service ou les différents établissements ou services d'une même entreprise ou d'un même organisme ».*

Ces dispositions font donc obstacle à ce que les préavis déposés par les organisations syndicales appellent les différentes catégories d'agent d'une collectivité territoriale à cesser le travail à des moments différents de la journée ou visent successivement les différents services de la collectivité. La chambre sociale de la Cour de cassation a en outre précisé que l'article L. 521-4 vise tous les personnels intéressés par une grève, quelle que soit l'organisation du travail en vigueur dans les services publics<sup>19</sup>. En conséquence, l'interdiction des grèves

18. Cour de Cassation (chambre sociale), 13 octobre 1976, B. c/ SNCF, pourv. n°75-40178.

19. Cour de Cassation (chambre sociale), 3 février 1998, Société CGFTE c/ Syndicat C.G.T. et Syndicat autonome de la CGFTE de Bordeaux, Pourv. n°95-21.735.

tournantes s'applique donc aussi bien aux personnels ayant des horaires identiques qu'aux agents qui, le cas échéant, travaillent par équipe ou suivant une prise de travail par roulement.

### Les grèves établies comme illicites par la jurisprudence

Tout d'abord, il est à rappeler que la grève n'est licite que si elle repose sur un motif d'ordre professionnel. Un arrêt de travail n'est valablement déclenché que s'il a pour objet d'appuyer des revendications touchant, par exemple, le niveau des traitements, les conditions de travail ou encore les perspectives d'évolution de carrière des personnels. Dès lors, un arrêt de travail fondé sur des considérations d'ordre politique, comme par exemple protester contre la politique générale du gouvernement, est insusceptible de se rattacher à l'exercice du droit de grève. Il a ainsi été jugé que l'incitation à une grève politique par une distribution de tracts ne participe pas de l'exercice normal du droit de grève mais constitue un manquement au devoir de réserve qui s'impose à tout fonctionnaire et justifie l'infraction d'une sanction disciplinaire<sup>20</sup>.

Il est à noter que, pour sa part, la chambre sociale de la Cour de Cassation admet que la revendication d'ordre professionnel ne soit pas le motif exclusif du recours à la grève. Elle considère comme licite la grève de solidarité qui tend à soutenir un collègue de travail de la même entreprise, à la condition qu'elle s'accompagne de revendications professionnelles intéressant l'ensemble du personnel gréviste<sup>21</sup>. Si ce dernier élément fait défaut, comme, par exemple, si l'arrêt de travail a pour seul but de marquer sa solidarité avec un salarié sanctionné pour faute, le mouvement ne relève pas de l'exercice du droit de grève<sup>22</sup>. Cependant, en l'absence de jurisprudence administrative sur cette question, on ne saurait considérer que cette jurisprudence est transposable dans les services publics.

Ne peut davantage se rattacher à l'exercice du droit de grève, le procédé de la « grève du zèle » qui ne vise pas à cesser le travail, mais au contraire à respecter scrupuleusement les consignes et instructions en sorte que le déroulement normal du service s'en trouve paralysé<sup>23</sup>. Le juge se refuse à rattacher de telles pratiques au cadre normal de l'exercice du droit de grève et considère qu'elles doivent être réprimées par la voie disciplinaire. Il en va de même de la pratique de la grève perlée constituée par l'accomplissement volontairement défectueux du travail ou son ralentissement organisé provoquant une désorganisation du service<sup>24</sup>.

Est tout aussi constitutif d'un abus de droit, la grève dite « *sur le tas* » qui se traduit par une cessation du travail accompagnée de l'occupation des locaux de l'administration. Le caractère illicite d'une telle pratique résulte d'un arrêt du 11 février 1966 qu'il convient de citer : « *Considérant que les locaux administratifs ne sauraient, sans l'autorisation du ministre compétent, être utilisés à des fins autres que celles correspondant aux besoins des services publics auxquels ils sont directement affectés ; que, par suite, le ministre des Postes et Télécommunications a pu légalement interdire, dans l'intérêt du bon fonctionnement des services dont il est responsable, l'occupation des locaux de son administration par des agents grévistes et prescrire en conséquence à ceux-ci d'évacuer les locaux administratifs dès qu'ils cessent le travail* <sup>25</sup> ».

En principe, le caractère collectif attaché à la cessation concertée du travail s'oppose à ce qu'un agent isolé qui cesse son travail pour des motifs revendicatifs soit considéré comme faisant usage du droit de grève. Or, une jurisprudence récente apporte une atténuation à ce principe. Elle admet que l'exigence d'une action collective soit écartée lorsque, du fait de sa situation particulière, en l'espèce l'exercice de missions spécifiques, un agent municipal ne peut soutenir ses revendications professionnelles que par une action individuelle. Tel est le sens des motifs suivants énoncés par un arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille du 18 juin 1998<sup>26</sup> : « *Considérant que le droit de grève s'exerce, en principe, par le biais d'une cessation collective et concertée du travail et ne peut donc être le fait d'un agent isolé ; que cependant ce droit, constitutionnellement reconnu, peut être exercé exceptionnellement par un seul agent agissant individuellement si celui-ci est, compte tenu de sa situation, le seul à pouvoir défendre utilement ses revendications professionnelles ; que tel est le cas de l'agent contractuel d'une petite commune recruté pour exercer seul des fonctions spécifiques ; qu'ainsi Mademoiselle T. pouvait exercer son droit de grève pour appuyer des revendications professionnelles trouvant leur origine dans le différend qui l'opposait à la commune sur les conditions d'application de son contrat ; qu'elle l'a exercé dans des conditions légales, en l'absence de toute réglementation de ce droit au plan local, et alors qu'au surplus elle avait informé le maire de ses intentions par le biais d'un préavis* ».

20. Conseil d'Etat, 12 octobre 1956, Mlle C.

21. Cour de Cassation (Chambre sociale), 27 novembre 1985, Société créations H., pourv. n°82-43649.

22. Cour de cassation, 16 novembre 1993, H. c/ SARL Ondal France.

23. Conseil d'Etat, 21 septembre 1992, Office national des forêts, req. n°93288.

24. Cour de cassation, 16 mai 1989, Société Allia Doulton, pourv. n°85-43359 et 85-43365.

25. Conseil d'Etat, 11 février 1966, Sieur L., req. n°65509.

26. Cour administrative d'appel de Marseille, 18 juin 1998, Mlle T., req. n°96MA10733.

## **LES CONSEQUENCES PECUNIAIRES ET STATUTAIRES DE L'EXERCICE DU DROIT DE GREVE**

En tant qu'elle se matérialise par le non accomplissement du service, la cessation concertée du travail induit un certain nombre de conséquences tant au plan pécuniaire que statutaire.

### **Les conséquences pécuniaires**

L'usage de la grève se traduit par l'application d'une diminution de rémunération dont les modalités de calcul doivent être précisées. Mais, il convient tout d'abord d'évoquer ce que recouvre la notion d'absence de service fait pour cause de grève.

#### **La notion d'absence de service fait**

Le principe général selon lequel le service fait ouvre droit à rémunération est inscrit à l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Il est repris dans les mêmes termes par l'article 87 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. En vertu de l'article 136 de cette même loi, lequel renvoie aux dispositions de l'article 20, premier et deuxième alinéa, de la loi du 13 juillet 1983 précitée, la règle du service fait est également applicable aux agents non titulaires.

Au regard de ce principe, l'absence de service fait pour cause de grève emporte donc dans tous les cas des conséquences financières qui se traduisent par l'application d'une retenue sur la rémunération qu'aurait dû recevoir l'agent s'il avait assuré normalement son service. C'est dire que les jours de grève ne peuvent valablement être considérés comme des jours pris au titre des congé annuels ou de la réduction du temps de travail. La jurisprudence place l'administration dans une situation de compétence liée qui ne lui laisse aucun pouvoir d'appréciation sur l'opportunité de suspendre la rémunération de l'intéressé pendant la durée de la grève<sup>27</sup>.

A la différence de la fonction publique de l'Etat, aucune disposition expresse applicable aux agents de la fonction publique territoriale ne permet d'assimiler le service incomplet au service non fait. L'agent territorial gréviste qui a accompli son service de manière insuffisante ne supporte aucune conséquence pécuniaire. En revanche,

il manque à ses obligations de service et, à ce titre, peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire. Dans un arrêt du 13 décembre 1991, le juge administratif a ainsi annulé les retenues opérées sur le traitement de sapeurs-pompiers professionnels ayant refusé d'accomplir certaines tâches lors d'un mouvement de grève mais ayant effectué la totalité de leurs heures de service. C'est ce qui résulte des motifs suivants : « *Considérant qu'il est constant que si les 2, 3 et 4 février 1983, quinze sapeurs-pompiers professionnels du corps départemental de la Vendée ont, en application de consignes syndicales, refusé d'accomplir des tâches d'entraînement, d'entretien et de contrôle, ils ont néanmoins été présents dans le centre de secours pendant la totalité des heures de service qui leur étaient imparties et ont répondu à toutes les alertes qui sont survenues au cours de ces journées ; qu'il suit de là qu'en l'absence de toute autre disposition législative limitant leur droit au traitement, les intéressés, même si leur refus d'accomplir certaines tâches présentait le caractère de fautes professionnelles susceptibles de sanction disciplinaire, ne pouvaient être privés du droit de percevoir l'intégralité de leur rémunération ; qu'ainsi les décisions du 30 mars 1983 par lesquelles le président du conseil général de la Vendée a opéré des retenues sur les traitements des intéressés à la suite de leur refus d'accomplir certaines tâches pendant les journées des 2, 3 et 4 février 1983 ont porté illégalement atteinte au droit de ces agents à la rémunération de tout service fait*<sup>28</sup> ».

S'agissant des personnels des collectivités territoriales qui assurent des tâches d'enseignement pour lesquels le service est normalement discontinu, la notion de service fait ou non fait en cas de grève peut présenter des difficultés particulières. La jurisprudence est intervenue pour préciser les modalités d'appréciation des obligations de service des enseignants de la fonction publique de l'Etat. Pour déterminer si ces personnels ont accompli leur service, le juge se réfère plus particulièrement à un critère tiré de la volonté expresse des intéressés de participer au mouvement de grève. Les règles posées à cet égard par la jurisprudence peuvent être résumées ainsi qu'il suit :

- l'enseignant qui n'a pas assuré les cours dont il avait la charge pendant une journée de grève est considéré comme n'ayant accompli aucune de ses obligations de service pendant la journée en cause<sup>29</sup> ;
- dans l'hypothèse où l'intéressé n'avait pas de cours à assurer, l'absence de service fait ne peut résulter que d'une volonté expresse de l'agent de s'associer au mouvement de grève<sup>30</sup> ;
- dans le cas d'un enseignant n'ayant pu assurer ses cours en raison de l'absence des élèves, auxquels il avait été demandé de ne pas se présenter dans l'établissement en raison du préavis de grève, le juge a estimé que la

28. Conseil d'Etat, 13 décembre 1991, Syndicat Inter-Co CFDT de la Vendée et A. et autres, req. n°80709.

29. Conseil d'Etat, 6 mai 1988, M. T., req. n°69719

30. Conseil d'Etat, 6 mai 1988, Jean-Marie D. et autres, req. n°69718.

27. Conseil d'Etat, 15 janvier 1997, Institut national de recherche en informatique et en automatique, req. n°135693.

présence de l'intéressé au sein de l'établissement pendant son temps de service ne permettait pas de considérer qu'il ait assuré son service, en l'absence d'une manifestation expresse de ne pas avoir voulu participer à la grève<sup>31</sup>.

## L'étendue de la retenue sur rémunération

L'exposé de l'état du droit positif relatif à l'étendue des retenues sur rémunération pour fait de grève impose de retracer l'évolution des textes applicables.

Jusqu'à l'intervention de la loi n°82-889 du 19 octobre 1982, le régime des retenues pour absence de service fait était fondé sur les dispositions de l'article 4 de la loi de finances rectificative n°61-825 du 12 juillet 1961 modifiée. **Cet article, applicable aux seuls agents de l'Etat**, disposait que « *l'absence de service fait pendant une fraction quelconque de la journée donne lieu à une retenue dont le montant est égal à la fraction du traitement frappé d'indivisibilité en vertu de la réglementation sur la comptabilité publique* ». Le décret d'application n°62-765 du 6 juillet 1962 précisait que cette fraction indivisible était égale au trentième du traitement mensuel.

En application de ce dispositif, la cessation de travail pour fait de grève opérée pendant une fraction de la journée donnait lieu, dans tous les cas, à une retenue de rémunération pour service non fait correspondant à 1/30<sup>e</sup> du traitement. Cette règle du « trentième indivisible » a été étendue aux agents des départements et des communes de plus de 10 000 habitants par l'article 6 de la loi du 31 juillet 1963 précitée.

La loi du 19 octobre 1982 précitée relative aux retenues pour absence de service fait par les personnels de l'Etat, des collectivités locales et des services publics a mis fin à l'utilisation de la règle du « trentième indivisible » et a instauré un système de retenue modulable suivant la durée de la grève. Pour chaque journée, la retenue était pratiquée de la manière suivante :

- 1/60<sup>e</sup> du traitement mensuel lorsque la durée de la grève est inférieure à une heure ;
- 1/50<sup>e</sup> du traitement mensuel lorsque la durée de la grève est comprise entre une heure et une demi-journée ;
- 1/30<sup>e</sup> du traitement mensuel lorsque la grève est comprise entre une demi-journée et une journée.

Dans le but de faire échec au recours répété à des grèves de courte durée, le législateur a souhaité revenir sur le principe d'une retenue sur traitement proportionnelle à la durée de cessation du travail pour restaurer le système antérieur résultant de l'ordonnance du 12 juillet 1961.

Cette modification fut insérée à l'article 89 d'une loi portant diverses dispositions d'ordre social, ultérieurement promulguée le 30 juillet 1987<sup>32</sup>, qui prévoyait :

- l'abrogation des articles 1<sup>er</sup>, 2, 5 et 6 de la loi du 19 octobre 1982 et le rétablissement de l'article 4 de la loi n°61-825 du 29 juillet 1961 précité ;
- le maintien en vigueur de l'article L. 521-6 du code du travail issu de l'article 3 de la loi du 19 octobre 1982.

Soumise à la censure du Conseil constitutionnel, cette loi a été déclarée partiellement contraire à la Constitution par une décision n°87-230 DC du 28 juillet 1987. Le Conseil a validé le retour à la règle du 1/30<sup>e</sup> indivisible établi par la loi du 29 juillet 1961 précitée. En revanche, il a limité son champ d'application aux seuls agents de l'Etat et refusé de l'étendre aux agents des collectivités territoriales dans la mesure où pour ces derniers « *le mécanisme de retenue automatique, par la généralité de son champ d'application qui ne prend en compte ni la nature des divers services concernés, ni l'incidence dommageable que peuvent revêtir pour la collectivité les cessations concertées du travail, pourrait, dans nombre de cas, porter une atteinte injustifiée à l'exercice du droit de grève qui est constitutionnellement garanti* ».

A propos de l'article L. 521-6 du code du travail précité, le Conseil a considéré qu'il réglementait les retenues pour absence de service fait des personnels de l'Etat, des régions, des départements et des communes comptant plus de 10 000 habitants, ainsi que des personnels des entreprises, des organismes et des établissements publics ou privés, lorsque ces entreprises, organismes et établissements sont chargés de la gestion d'un service public.

Cette interprétation n'a pas été suivie par le Conseil d'Etat qui a jugé dans un arrêt du 27 avril 1994<sup>33</sup>, que l'articulation des différents textes cités en renvoi dans l'article L. 521-6 du code du travail conduisait à exclure les personnels des collectivités locales et de leurs établissements publics de son champ d'application.

Au terme de cette évolution textuelle assez complexe, il s'avère qu'aucune disposition normative ne réglemente désormais les conséquences pécuniaires de l'absence de service fait des fonctionnaires territoriaux, puisque :

- l'article 4 de la loi du 29 juillet 1961 s'applique aux seuls fonctionnaires de l'Etat ;
- l'article L. 521-6 du code du travail réglemente les retenues sur rémunération des personnels visés à l'article L. 521-2 autres que ceux des collectivités locales et de leurs établissements publics.

32. Loi n°87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses dispositions d'ordre social.

33. Conseil d'Etat, 27 avril 1994, Service départemental d'incendie et de secours de la Haute-Garonne, req. n°146 119.

31. Conseil d'Etat, 15 février 1980, Mme J. et autres, req. n°09752.

Il reste que la règle posée par l'article 87 de la loi statutaire précitée s'oppose à ce que le service non fait ouvre droit à rémunération. En l'absence de texte, le principe de proportionnalité qui prévalait avant la loi de finances rectificative du 29 juillet 1961, impose à l'autorité territoriale de réduire le montant de la rémunération à due concurrence de la durée pendant laquelle la cessation d'activité a été constatée. Récemment, un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nancy du 31 mai 2001 a appliqué cette règle de proportionnalité aux retenues sur rémunération des agents territoriaux. Les motifs retenus par le juge sont les suivants : « *Considérant ainsi qu'en l'absence de dispositions législatives contraires, et dès lors que le département ne peut utilement invoquer la méconnaissance de la règle imposant la parité des rémunérations entre la fonction publique d'Etat et celle des collectivités locales, laquelle relève de l'application de dispositions spécifiques, les retenues que le département de la Moselle pouvait effectuer sur les rémunérations de ses agents ayant participé à une grève d'une demi-journée ne pouvaient excéder, compte tenu notamment des dispositions de l'article 87 de la loi du 26 janvier 1984, la durée effective de l'absence de service fait soit un montant équivalent à la rémunération d'une demi-journée de travail, c'est-à-dire un soixantième de cette rémunération mensuelle ; qu'il suit de là que le département de la Moselle n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif a annulé la décision du président du conseil général et a condamné le département à verser un soixantième de leur rémunération mensuelle aux requérants*<sup>34</sup> ».

Il est à ajouter que la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur (DGCL) estime que la retenue proportionnelle est plafonnée au 30<sup>e</sup> indivisible. Dans une « Lettre de la Fonction Publique Territoriale » en date du 20 novembre 2000 adressée aux préfectures et sous-préfectures, le ministère a apporté les précisions suivantes : « *le dispositif de retenue pour fait de grève qui s'appuie sur le principe de proportionnalité ne doit pas se révéler plus sévère que celui qui découlerait de la règle du 30<sup>e</sup> indivisible. Aussi, il apparaît qu'une retenue égale au 30<sup>e</sup> est le maximum de retenue applicable pour une cessation d'activité égale à une journée normale de travail et que toute cessation d'activité inférieure doit donner lieu à une retenue du 30<sup>e</sup> pondérée par le nombre d'heures non effectuées* ».

La DGCL illustre son propos par l'exemple suivant : la retenue pour fait de grève sera la même quel que soit le jour de la semaine, qu'il soit un jour de 3 heures ou de 6 heures de travail, si la cessation d'activité est égale au total d'heures normalement prévu pour la durée de travail de cette journée. En revanche, une cessation de 3 heures un jour où la durée normale d'activité est de 6 heures donnera lieu à une retenue de 1/60<sup>e</sup>.

34. Cour administrative d'appel de Nancy, 31 mai 2001, Département de la Moselle, req. n°97NC00480.

## La mise en œuvre de la retenue

L'application d'une retenue sur la rémunération d'un agent ayant participé à un mouvement de grève suppose en premier lieu que l'absence de service fait soit établie. La charge de la preuve du service non fait incombe à l'autorité territoriale en sa qualité d'ordonnateur du paiement des rémunérations.

Plusieurs modes de preuve peuvent être évoqués. Par analogie avec la fonction publique de l'Etat, l'autorité territoriale peut recourir à la procédure des états de services accomplis notamment à l'égard des agents exerçant des tâches d'enseignement<sup>35</sup>. Il lui est également possible de recenser les agents non grévistes en leur demandant de se faire connaître auprès de l'autorité hiérarchique. Plus généralement, la non participation à une grève va résulter des indications fournies par les systèmes de contrôle automatisé des heures de service effectuées. De l'absence de pointage lors d'un mouvement de grève, l'autorité administrative peut valablement déduire que l'agent concerné s'est associé à l'arrêt de travail. C'est ce qui résulte d'une décision du Conseil d'Etat rendue à propos d'un agent hospitalier qui avait refusé de pointer pendant plusieurs jours dans le seul but allégué de marquer sa solidarité avec les grévistes. Dans cette espèce, le juge administratif a estimé que l'administration pouvait valablement retenir la rémunération afférente aux jours pour lesquels il n'a pas pointé, en l'absence d'élément fourni par l'intéressé de nature à établir qu'il a normalement assuré son service pendant la période litigieuse malgré l'absence de « pointage » : « *Considérant qu'il ressort des pièces versées au dossier que, pendant la grève qui a eu lieu au centre hospitalier régional de Tours du 9 mai au 1<sup>er</sup> juin 1973, Mme B. a refusé 19 jours de pointer afin de manifester sa solidarité avec les grévistes ; qu'elle n'établit pas que, contrairement à ce qu'affirment ses supérieurs, elle ait néanmoins, les jours où elle n'a pas pointé, assuré un service pendant la totalité des heures qui lui étaient impartiées ; que, dès lors, le centre hospitalier régional était en droit, en vertu des dispositions précitées, de retenir intégralement la rémunération afférente aux jours pour lesquels Mme B. n'a pas pointé ; qu'il est, par suite, fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Orléans a annulé la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le directeur général du centre hospitalier régional sur la demande de Mme B. tendant au remboursement de la retenue correspondant à 9 jours de travail qui a été opérée sur sa rémunération* »<sup>36</sup>.

Il est à signaler qu'un jugement récent rendu par le Tribunal administratif de Pau a validé l'organisation d'un relevé des agents non grévistes à l'extérieur de locaux administratifs, dont les accès étaient bloqués pendant

35. Conseil d'Etat, 12 juin 1974, Ministre de l'Education nationale c/ Sieur A. et autres, req. n°90-478.

36. Conseil d'Etat, 5 février 1982, Centre hospitalier régional de Tours, req. n°03725.

toute la durée de la grève, sans que l'administration soit tenue, au préalable, d'informer les agents de la mise en place de ce mode de contrôle<sup>37</sup>.

Lorsque l'agent s'abstient de répondre à une demande de l'administration tendant à ce qu'il lui fasse connaître sa situation lors du mouvement de grève, la jurisprudence a institué une présomption de service non fait. Cette présomption cède dès lors que la preuve contraire est rapportée. L'intéressé peut recourir à tous les moyens de preuve qu'il juge utiles pour démontrer qu'il a rempli ses obligations, ou encore qu'il se trouvait en situation d'absence régulière lors du déroulement de la grève. Si l'autorité administrative a déjà opéré des retenues sur la rémunération de l'agent et que ce dernier apporte la preuve du service fait, ces retenues sont illégales.

Ainsi, dans une affaire relative à la fonction publique hospitalière, le juge administratif a annulé la retenue opérée sur le traitement d'un praticien hospitalier présumé gréviste en raison de son défaut de réponse à une demande préalable de l'administration, mais qui a assuré normalement son service lors du mouvement de grève. C'est ce qui résulte des motifs suivants : « *Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, trois jours avant la grève pour laquelle des syndicats médicaux avaient déposé un préavis, le directeur du Centre hospitalier régional de Montpellier a demandé au Dr R. s'il s'associait à ladite grève, lui précisant que l'absence de réponse "serait considérée comme une participation effective à cette grève" ; que le Dr R., sans répondre à cette demande, a normalement assuré son service ; que, dès lors, le Dr R. n'a pu légalement être regardé comme ayant participé à ladite grève ; qu'il est, par suite, fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision par laquelle le Centre hospitalier régional de Montpellier a effectué une retenue sur son salaire* »<sup>38</sup> ».

On précisera que de telles demandes d'information, qui visent à permettre à l'administration d'établir la rémunération de l'agent, constituent des mesures d'ordre intérieur, insusceptibles de recours pour excès de pouvoir<sup>39</sup>.

En second lieu, s'agissant de la détermination des jours pris en compte au titre de la retenue pour absence de service fait, en principe, la retenue porte sur le ou les jours ouvrables pendant lesquels l'agent gréviste n'a pas assuré son service. Toutefois, lorsque l'absence de service fait concerne plusieurs jours consécutifs, le Conseil d'Etat<sup>40</sup> a posé la règle selon laquelle la retenue doit prendre en compte toutes les journées écoulées du premier jour où

l'agent a cessé son travail jusqu'à celui de reprise effective du service, même si durant certaines journées, cet agent n'avait, pour quelque cause que ce soit, aucun service à accomplir.

En troisième lieu, l'assiette de la retenue pour absence de service fait a été précisée par un arrêt du Conseil d'Etat du 11 juillet 1973<sup>41</sup>. La Haute Assemblée a établi que la retenue doit être calculée sur l'ensemble de la rémunération que l'agent perçoit au moment de la cessation de travail, ce qui inclut :

- le traitement indiciaire ;
- l'indemnité de résidence qui suit le sort du traitement ;
- les primes et indemnités versées aux agents en considération du service accompli.

A propos du supplément familial de traitement, aucune décision de jurisprudence ne s'est prononcée sur l'exclusion de cette prestation de l'assiette de la retenue pour absence de service fait. Par analogie, il est possible de se référer à l'article L. 521-6 du code du travail applicable aux personnels des entreprises ou des établissements chargés de la gestion d'un service public qui écarte de la retenue « les suppléments pour charge de famille ». Dans la mesure où le supplément familial de traitement peut être assimilé au supplément pour charges de famille, il ne devrait supporter aucun abattement en cas de cessation concertée du travail. En outre, une circulaire de la direction du budget n°113/28/B4 du 11 décembre 1947 fait figurer le supplément familial de traitement parmi les éléments de rémunération qui doivent être maintenus. Cette interprétation a été très récemment confirmée par une circulaire du ministre de la fonction publique du 30 juillet 2003 relative à la mise en œuvre des retenues sur la rémunération des agents publics de l'Etat en cas de grève. Il reste cependant que cet élément évolue en fonction du montant du traitement pour sa part proportionnelle au même titre que l'indemnité de résidence. De surcroît, l'article 20 de la loi statutaire du 13 juillet 1983 lie expressément le versement du supplément familial de traitement au service fait. Des précisions jurisprudentielle ou réglementaire seraient donc souhaitables sur cette question.

Au surplus, la circulaire du 30 juillet 2003 précitée indique que les primes versées annuellement doivent également être incluses dans l'assiette de calcul de la retenue. Elle précise que, d'une manière générale, les primes et indemnités versées selon un rythme autre que le rythme mensuel doivent être ramenées à un équivalent moyen mensuel, sur la base du montant versé à ce titre au cours de l'année précédente, afin de calculer le montant à retenir.

37. Tribunal administratif de Pau, 4 décembre 2002, Mme Véronique D., req. n°00-2004.

38. Conseil d'Etat, 28 décembre 1988, M. Pierre R., req. n°79 766.

39. Conseil d'Etat, 4 février 1976, Section syndicale CFDT du centre psychothérapeutique de Thuir, req. n°97-685.

40. Conseil d'Etat, 7 juillet 1978, Sieur O., req. n°03918.

41. Conseil d'Etat, 11 juillet 1973, A., req.n°88921.

Le montant de la retenue est limité par la jurisprudence à la quotité saisissable de la rémunération fixée par l'article R. 145-2 du code du travail, modifié en dernier lieu par le décret n°2002-1530 du 24 décembre 2002<sup>42</sup>. On rappellera que les seuils de rémunération saisissable sont révisés annuellement par décret en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation des ménages urbains. Les proportions définies par cet article étant fixées sur la base de la rémunération annuelle, la fraction saisissable mensuellement peut être déterminée par application de ces proportions à la rémunération cumulée des douze derniers mois de l'agent, le résultat ainsi obtenu étant ensuite divisé par 12.

Eu égard à la difficulté matérielle pour les gestionnaires du personnel d'appliquer une retenue sur la rémunération du mois au cours duquel le service non fait a été constaté, la jurisprudence précitée du 11 juillet 1973 autorise l'autorité administrative à effectuer cette retenue sur la rémunération d'un mois ultérieur, à la condition que le montant de cette retenue soit calculé sur la rémunération du mois pendant lequel l'agent a fait grève<sup>43</sup>. Cette règle permet également, le cas échéant, d'étaler sur plusieurs mois les retenues, notamment lorsque le montant de la quotité saisissable est atteint.

Pratiquement, la déduction des sommes retenues au titre de l'absence de service fait est opérée directement sur la rémunération de l'agent. L'autorité territoriale n'a pas, en principe, à recourir à la procédure des ordres de versement afin d'obliger l'agent à reverser des sommes qu'il aurait indûment perçues.

Au plan procédural, il est à préciser que le Conseil d'Etat a affirmé le caractère purement comptable de la retenue sur traitement, qui n'est soumise à aucune procédure particulière. Dépourvue de tout aspect disciplinaire, cette mesure 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<sup>44</sup>.

Il faut ajouter que l'article R. 143-2 du code du travail relatif aux mentions devant obligatoirement figurer sur le bulletin de paie interdit que la mention d'une participation à l'exercice du droit de grève soit portée sur le bulletin. Une circulaire du 24 août 1988 du ministère du travail<sup>45</sup> préconise de mentionner le montant des retenues effectuées sans préciser leur origine exacte, en utilisant une expression neutre telle que « absence non rémunérée ».

## L'incidence des retenues sur l'assiette des cotisations sociales

Jusqu'à un avis du Conseil d'Etat du 8 septembre 1995, la pratique administrative en matière d'assujettissement des retenues pour fait de grève à cotisations sociales reposait sur le paragraphe III de la circulaire de la direction du budget du 11 décembre 1947 susmentionnée. Cette disposition se fondait sur la prise en compte de la période d'interruption volontaire du travail, bien que non rémunérée, dans l'ancienneté exigée tant pour l'avancement de grade, de classe ou d'échelon que pour la retraite, pour estimer que les cotisations dues au titre de la sécurité sociale et de la pension de retraite devaient être normalement acquittées pour cette période. Bien que cette circulaire vise en premier lieu les fonctionnaires de l'Etat, les gestionnaires des personnels territoriaux pouvaient s'y référer, à titre supplétif, en l'absence de dispositions expresses applicables à la fonction publique territoriale.

Dans l'avis du 8 septembre 1995 susmentionné<sup>46</sup>, le Conseil d'Etat a émis une interprétation contraire selon laquelle lorsqu'un fonctionnaire s'abstient en cas de grève d'accomplir son service, l'administration ne peut opérer sur la fraction du traitement non payée pour service non fait, ni retenue pour pension de retraite, ni cotisation d'assurance maladie, maternité et invalidité. Saisi au contentieux d'une requête tendant à l'annulation du refus implicite du ministre d'abroger les dispositions litigieuses de la circulaire du 11 décembre 1947, la Haute assemblée a confirmé son analyse par un arrêt du 28 octobre 1998<sup>47</sup> et annulé la décision implicite de rejet.

Une circulaire du ministre de l'économie en date du 26 juin 2000<sup>48</sup>, prise pour régularisation suite à cette annulation contentieuse, a abrogé le paragraphe III précité de la circulaire du 11 décembre 1947.

L'interprétation de textes visant les fonctionnaires de l'Etat dégagée par la Haute Assemblée est transposable aux fonctionnaires des collectivités territoriales. En effet, la formule de l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires qui fixe l'assiette des retenues pour pension des fonctionnaires de l'Etat est semblable à celle utilisée par les articles 2-1 et 3-1 du décret du 19 septembre 1947 pour le calcul des cotisations à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Ces deux dispositions se rattachent à la notion de sommes payées à titre de traitement et non à la seule notion de traitement indiciaire attaché au grade et à l'échelon. Cette identité d'assiette entre les deux fonctions publiques se retrouve s'agissant des cotisations au titre de l'assurance maladie, maternité et invalidité. L'article 20

42. Sur ce sujet, voir le dossier publié dans Les informations administratives et juridiques de novembre 1995 relatif à la saisie de rémunérations.

43. Conseil d'Etat, 13 février 1974, Ministre de l'économie et des Finances c/ Sieur P., req. n°90690.

44. Conseil d'Etat, 18 avril 1980, M. M., req. n°10892.

45. Circulaire du 24 août 1988 précisant les modalités des dispositions du décret n°88-889 du 22 avril 1988 relatif au bulletin de paie et portant modification de l'article R.143-2 du code du travail.

46. Avis du 8 septembre 1995 du Conseil d'Etat, M. N., req. n°169379.

47. Conseil d'Etat, 28 octobre 1998, M. G., req. n°186949.

48. Circulaire n°2B00592 du 26 juin 2000 du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie relative aux retenues pour pension en l'absence de service fait en cas de grève.

du décret n°67-850 du 30 septembre 1967 fixe l'assiette des cotisations des fonctionnaires territoriaux sur les traitements soumis à retenues pour pension, renvoyant ainsi à la base de calcul des cotisations CNRACL. Or, cette formulation est reprise dans les mêmes termes par l'article D. 712-38 du code de la sécurité sociale qui définit l'assiette des cotisations pour le risque maladie, maternité et invalidité des fonctionnaires de l'Etat.

En conséquence, la fraction du traitement qui n'a pas été payée par l'employeur territorial en l'absence de service fait pour cause de participation à une grève n'est pas assujettie à cotisation au titre de la CNRACL et du risque maladie, maternité et invalidité. En outre, un principe général d'exonération de cotisation des sommes retenues pour service non fait semble pouvoir être dégagé puisque, par exemple, s'agissant de la contribution sociale généralisée (CSG), l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale dispose que les traitements soumis à la contribution sont évalués selon les règles fixées à l'article L. 242-1 du même code relatif aux cotisations de sécurité sociale au titre du régime général. Or, si l'on se réfère à cet article, l'assiette retenue pour le calcul des cotisations est constituée de « toutes sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail, notamment les salaires ». La référence expresse à la somme effectivement versée exclut donc qu'une partie du traitement qui n'aurait pas été payée à l'agent supporte la contribution. Un même raisonnement peut être tenu à propos de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) puisque son assiette est identique à celle de la CSG.

## Les conséquences statutaires

Outre les conséquences financières, l'exercice du droit de grève est susceptible d'avoir des incidences à l'égard des droits à l'avancement et de calcul des droits à la retraite du fonctionnaire gréviste. En outre, dans certaines circonstances, il peut justifier l'infraction d'une sanction disciplinaire.

### Les conséquences en matière d'avancement et de calcul des droits à la retraite

La circulaire du 26 juin 2000 qui vient d'être évoquée tirait les conséquences suivantes de l'exclusion des périodes de grève de l'assiette des cotisations sociales : « les périodes concernées ne devront plus être prises en compte désormais pour l'avancement de grade, de classe ou d'échelon des intéressés, ni pour le calcul de leurs droits au regard de la retraite ».

Déférée à la censure du juge administratif, cette circulaire a été partiellement annulée par un arrêt du 16 novembre 2001<sup>49</sup>. Le Conseil d'Etat a censuré les dispositions

ministérielles précitées relatives à l'avancement au motif qu'elles présentaient un caractère réglementaire et étaient, par suite, illégales car prises par une autorité incomptante pour édicter des dispositions statutaires. En revanche, il a validé les dispositions de cette circulaire précisant que les périodes de cessation concertée du travail ne peuvent être prises en compte pour le calcul des droits à pension de retraite qui se bornent à rappeler la réglementation prévue en la matière par le code des pensions civiles et militaires de retraite.

Il résulte donc de cette décision, d'une part que les périodes d'interruption de travail pour fait de grève ne peuvent être comptabilisées dans les services effectifs retenus pour l'ouverture des droits à la retraite et, d'autre part, qu'aucune règle n'autorise leur prise en compte au titre de l'ancienneté requise pour les avancements de grade et d'échelon.

### Les conséquences disciplinaires de l'exercice irrégulier du droit de grève

En tant qu'il constitue l'exercice d'un droit constitutionnellement reconnu à tous les agents publics, l'usage du droit de grève ne peut par lui-même constituer une faute disciplinaire. Ce n'est qu'en cas de non respect de la législation relative à la grève dans les services publics ou de participation à un mouvement qui n'est pas considéré comme une grève par la jurisprudence que le comportement de l'agent peut être considéré comme fautif et justifier l'infraction d'une sanction disciplinaire. Toutefois, le régime disciplinaire applicable doit être distingué selon la nature de la règle qui a été méconnue.

La mise en œuvre de la répression disciplinaire de droit commun vise essentiellement à sanctionner des manquements à l'obligation de service ou au devoir de réserve. Comme on l'a vu précédemment, le domaine de la faute est essentiellement cantonné à la participation d'un agent à un mouvement de grève prohibé par la jurisprudence ou encore à l'exécution d'un service incomplet. La procédure à suivre est celle du droit commun de la répression disciplinaire. Elle s'articule donc autour des différentes garanties visant à assurer le respect des droits de la défense et, à partir d'un certain degré de sanction, comporte la saisine du conseil de discipline. Ces règles procédurales ayant déjà été examinées dans un précédent dossier des *Informations administratives et juridiques*, elles ne seront pas plus longuement développées ici<sup>50</sup>.

En revanche, la méconnaissance des prescriptions édictées par les articles L. 521-2 à L. 521-4 du code du travail fait l'objet d'un régime disciplinaire spécial fixé par l'article L. 521-5 du même code. Cet article dispose :

49. Conseil d'Etat, 16 novembre 2001, M. G., req. n°223883.

50. Voir le dossier publié dans *Les informations administratives et juridiques* d'août 2002 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux.

*« L'inobservation des dispositions de la présente section entraîne l'application, sans autre formalité que la communication du dossier, des sanctions prévues par les statuts ou par les règles concernant les personnels intéressés. Toutefois, la révocation et la rétrogradation ne peuvent être prononcées qu'en conformité avec la procédure disciplinaire normalement applicable. Lorsque la révocation est prononcée à ce titre, elle ne peut l'être avec perte des droits à la retraite ».*

Sur la base de ces dispositions, lorsque l'autorité territoriale envisage d'infliger à un agent une sanction disciplinaire autre que la révocation ou la rétrogradation à raison de sa participation à une grève tournante ou à une grève surprise, elle est dispensée de saisir préalablement le conseil de discipline. La seule formalité imposée par le législateur réside en la communication de son dossier à l'agent concerné, sans que ce dernier soit pour autant autorisé à présenter des observations en défense avant que la sanction ne soit prise. Ce n'est que dans l'hypothèse où la rétrogradation ou la révocation sont encourues que les garanties afférentes à la procédure disciplinaire de droit commun évoquée précédemment sont rétablies.

Cette répression disciplinaire, dont la mise en œuvre est indépendante de l'application d'une retenue de rémunération, a donné lieu à un contentieux très réduit, mais qui permet cependant d'apporter différentes précisions sur son application.

D'une part, afin d'éviter que tout agent ayant participé à une grève illégale ne soit indistinctement sanctionné quand bien même il ignorait l'irrégularité du mouvement, la jurisprudence exige que l'autorité territoriale démontre l'existence d'un élément intentionnel en apportant la preuve que l'agent avait connaissance du caractère illicite

de l'arrêt de travail auquel il a pris part. Dès lors que cette preuve n'est pas rapportée, le comportement fautif de l'agent n'est pas établi. Tel est le sens de l'arrêt suivant du Conseil d'Etat du 8 janvier 1992<sup>51</sup> : « *Considérant, en premier lieu, que si le syndicat national indépendant des gardiens d'immeubles et concierges (S.N.I.G.I.C.) ne constituait pas, à l'époque des faits et dans la catégorie professionnelle, l'une des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national seules habilitées à déposer un préavis de grève et si par suite le mouvement de grève des gardiens d'immeubles de l'Office public d'habitations à loyer modéré de la Seine-Saint-Denis a été déclenché irrégulièrement, la participation à ce mouvement n'a pas été constitutive d'une faute de la part des intéressés, dès lors qu'il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que leur attention ait été appelée sur la nécessité de vérifier que le préavis de grève respectait les dispositions précitées de l'article L. 521-3 du code du travail et qu'ils n'ont, par suite, pas méconnu sciemment ces dispositions* ».

D'autre part, il a été jugé que l'autorité disciplinaire ne peut légalement avoir recours à la procédure d'abandon de poste pour sanctionner un agent qui a participé à une grève irrégulière et le priver de la communication du dossier prévue à l'article L. 521-5<sup>52</sup>.

Enfin, il est à signaler que l'infraction d'une sanction disciplinaire n'est pas exclusive des poursuites pénales qui, le cas échéant, peuvent être engagées à l'encontre d'un agent qui se rend coupable de délits prévus et réprimés par le code pénal. Au titre des comportements délictueux pénalement sanctionnés, on peut citer notamment le délit d'entrave à la liberté du travail réprimé par l'article 431-1 du nouveau code pénal ou l'infraction de séquestration arbitraire défini par l'article 224-1 du même code.

---

51. Conseil d'Etat, 8 janvier 1992, M. Edouard C. et autres, req. n°90 634, 90 635, 91 565, 91 566, 91 567, 91 568 et 91 515.

52. Conseil d'Etat, 7 juillet 1999, Mme F., req. n°191534.