

## Exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale

**Publication :** Accès libre  
**Mise à jour :** 04.02.2015  
**Revue :** 110  
**Source :** Commentaire  
**Mots clés :**  
**Rubrique :** **ACTUALITES - Fonction publique territoriale**



Imprimer



Enregistrer



Réagir



Proposer votre  
contribution



Favoris



Transmettre

### Exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale

Les conditions d'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale ont été fixées dans le statut général de la fonction publique par les titres I pour l'ensemble des fonctionnaires et III pour la fonction publique territoriale. Ces règles sont pour l'essentiel issues des lois [n° 83-634](#) du 13 juillet 1983 et [n° 84-53](#) du 26 janvier 1984, mais elles ont été modifiées à diverses reprises, notamment par la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010.

Ces dispositions législatives ont fait l'objet de textes d'application, principalement le [décret n° 85-397](#) du 3 avril 1985, lui-même modifié et complété par le décret n° 2011-184 du 15 février 2011, puis très récemment celui du 24 décembre 2014 ([n° 2014-1624](#)) relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale.

Au vu de ces textes, deux grandes séries de mesures conditionnent l'exercice du droit syndical : les unes concernent le statut juridique et administratif des représentants syndicaux, les autres sont relatives aux conditions matérielles du fonctionnement du syndicat. Ces deux points seront examinés successivement.

#### I - Statut des représentants syndicaux

Le droit syndical pour les fonctionnaires n'a été reconnu que par le statut général de 1946, puis confirmé par les lois du 13 juillet 1983 pour l'ensemble des fonctions publiques, et du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale. Il doit s'accorder avec les nécessités du service public, mais tout en garantissant aux représentants syndicaux le libre exercice de leurs activités. Dès lors, l'agent investi d'un tel mandat se trouve dans une situation particulière : il reste soumis aux droits et obligations du fonctionnaire, mais il bénéficie d'un certain nombre de garanties et de droits qui lui sont propres.

#### A - Le représentant syndical reste un fonctionnaire

Une jurisprudence constante rappelle que le droit syndical dans la fonction publique présente des caractères particuliers et que les dispositions relatives aux représentants syndicaux du code du travail ne lui sont pas applicables (CE, 13 décembre 1985, [Confédération nationale des groupes de l'enseignement public](#), n° 43753).

##### 1. Position statutaire

Le représentant syndical reste un fonctionnaire et se trouve donc dans l'une des positions prévues par le statut : soit l'activité, même s'il bénéficie d'une décharge de service pour l'exercice de son mandat syndical (art. 56 de la loi du 26 janvier 1984) ; soit, plus exceptionnellement, le détachement pour accomplir un mandat syndical (décret n° 86-68, art. 2, 13°), une telle possibilité étant prévue de plein droit au bénéfice des représentants des organisations syndicales ayant un siège au CSFPT, et ayant présenté une liste au comité technique local.

## 2. Obligations du représentant syndical

Le représentant syndical reste soumis à l'ensemble des obligations résultant du statut général et du statut particulier qui lui est applicable. Il en va ainsi notamment pour :

- **l'obligation d'assurer son service.** Sa qualité ne le dispense aucunement d'assurer normalement son service : le délégué qui s'absente sans autorisation afin de préparer une manifestation commet une faute justifiant une retenue sur salaire pour absence de service fait (CAA Bordeaux, 26 février 2002, [ville de Dax](#), n° 98BX01033) ;
- **l'obligation d'obéissance hiérarchique**, dont la méconnaissance constitue une faute disciplinaire (CE, 18 janvier 1963, n° 45333 : pour un représentant syndical ayant organisé une réunion d'information dans les locaux et les heures du service malgré l'interdiction qui lui en avait été faite ; CE, 6 février 1981, [ministre de l'Intérieur](#), n° 23749 : pour l'adoption d'une attitude désinvolte à l'égard de ses supérieurs et le refus de communiquer un rapport syndical mettant en cause le fonctionnement du service). L'article 24 du décret de 2014 rappelle d'ailleurs que « le pouvoir disciplinaire est exercé par l'autorité territoriale » ;
- **l'obligation de réserve**, reconnue comme principe général du droit de valeur législative, qui est d'ailleurs parfois appréciée de façon plus libérale s'agissant d'un représentant syndical « dont la raison même est la défense des droits des membres de son organisation » (CAA Bordeaux, 2 juin 2009, [région de la Réunion](#), n° 08BX02082 : pour un e-mail critiquant « de manière vive et parfois polémique la façon dont sont évalués, notés et promus les agents du service », mais ne comportant « ni propos injurieux ni attaques personnelles » et, dès lors, ne contrevenant pas « à l'obligation de réserve qui s'impose même dans le cadre d'une activité syndicale » ; CAA Marseille, 26 janvier 2010, [communauté de communes du pays de Voconces](#), n° 07MA02904 : pour le fait de rapporter des propos sans caractère diffamatoire tenus dans des réunions) ; en revanche, commet une faute celui qui poursuit une action « sortant du domaine professionnel qui est susceptible d'entraver le fonctionnement normal du service », en l'espèce un accord politique de combat avec un syndicat étranger (CE, 8 juin 1962, Lebon p. 382) ;
- **l'obligation de discrétion professionnelle** (art. 26, al. 2 de la loi du 13 juillet 1983), qui interdit au fonctionnaire de communiquer indûment des renseignements, faits, informations ou documents dont il a eu connaissance à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, dès lors que l'intérêt du service ne l'impose pas. Ainsi, a été sanctionnée une déléguée syndicale qui avait affiché un plan de réorganisation des services, obtenu d'un collègue (CE, 6 mars 1953, n° 14088).

## B - Le représentant syndical bénéficie de dispositions spéciales

Le représentant syndical bénéficie d'un certain nombre de règles destinées à ne pas handicaper le déroulement de sa carrière du fait de ses activités syndicales, et dont l'essentiel résulte de l'article 100 du statut de la fonction publique territoriale et de ses décrets d'application.

### 1. Libre désignation du représentant syndical

Le représentant syndical :

- est désigné par l'organisation syndicale qui présente une liste lors des élections professionnelles, et détermine librement ses structures (art. 1<sup>er</sup> décret du 3 avril 1985) ;
- est élu par les personnels concernés. En application de l'article 29 du statut général de la fonction publique territoriale, les membres des CAP représentant le personnel sont élus au scrutin de liste à la proportionnelle. Selon l'article 9 bis du titre 1<sup>er</sup> du statut général, peuvent se présenter les organisations constituées depuis au moins 2 ans et qui satisfont aux critères de respect des valeurs républicaines et d'indépendance.

L'autorité territoriale en est simplement informée, mais elle reçoit les statuts et la liste des responsables de l'organisme syndical, s'il compte des adhérents parmi les agents de la collectivité.

### 2. Garanties générales données au représentant syndical

#### a) Garanties de la loi

L'article 6 du statut général consacre la liberté d'opinion du fonctionnaire, ce qui implique la liberté de participer à des activités syndicales. L'article 18 interdit de faire état dans le dossier du fonctionnaire, « de

même que dans tout document administratif, des opinions ou des activités syndicales... ».

#### *b) Application de la jurisprudence*

De nombreuses décisions tiennent compte de sa situation particulière au point de vue de la notation (les absences de l'agent bénéficiant d'autorisations spéciales pour exercer un mandat syndical ne peuvent être prises en compte dans l'appréciation de sa manière de servir : CE, 28 avril 1989, [M. P. c/centre hospitalier de Quimperlé](#), n° 83341) ; de son dossier, qui ne doit pas faire mention de son appartenance syndicale (CE, 28 septembre 1988, [M.](#), n° 43958) ; ou des sanctions encourues en cas de faute disciplinaire qui ne doivent pas être prononcées en fonction des activités syndicales normalement exercées (CE, 26 octobre 1960, n° 42718).

Sur le plan des avantages financiers, le juge considère que « le fonctionnaire territorial auquel est attribuée une décharge totale de service doit être regardé comme exerçant effectivement les fonctions de l'un des emplois correspondant au grade qu'il détient ». Il en résulte qu'il peut percevoir les avantages qui y sont attachés, tels que l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires sur la base d'un temps plein (CE, 26 août 2009, [commune de La Balme de Selligny](#), n° 299107).

### **3. Confirmation des avantages antérieurement donnés au représentant syndical**

#### *a) Autorisations d'absence*

Elles peuvent être accordées aux représentants des organisations syndicales pour assister soit aux congrès syndicaux (ou aux réunions des organismes directeurs dont ils sont membres), soit aux CAP ou autres organismes statutaires (art. 12 du décret de 1985 précité). Le décret de 2014 (art. 18) permet de les attribuer en outre pour participer aux réunions des groupes de travail convoquées par l'administration. Un contingent d'autorisation d'absence est prévu pour chaque collectivité et calculé au niveau de chaque comité technique (art. 14). Elles sont accordées, sur simple présentation de la convocation (art. 18), et sous réserve des nécessités du service, la demande devant être formulée 3 jours au moins avant la date de la réunion, le refus faisant l'objet d'une décision motivée (art. 15 ; CE, 8 mars 1996, [syndicat CFDT des services de santé et sociaux de Gironde](#), n° 150786). Un maximum de 10 ou 20 jours par agent est prévu pour les réunions de certains organismes (art. 16). La durée de l'autorisation d'absence comprend, outre les délais de route et la durée de la réunion, un temps égal à cette durée pour permettre d'assurer la préparation et le compte-rendu des travaux.

Les abus peuvent être sanctionnés et être pris en compte pour l'appréciation de la manière de servir (CE, 9 novembre 1983, [S.](#), n° 15116 ; CAA Nantes, 16 mars 1995, [C.](#), n° 94NT00576), justifier une sanction disciplinaire, mais pas une retenue sur le salaire (CE, 4 avril 1997, [B.](#), n° 154196).

#### *b) Congé pour formation syndicale*

Il est prévu par l'article 21 du titre I du statut général des fonctionnaires et par l'article 57 du titre III qui précise que ce congé avec traitement est d'une durée maximum de 12 jours ouvrables par an. Ce congé constitue un droit, qui ne peut être refusé que pour un motif tiré des nécessités du service, lesquelles doivent alors être précisées (CE, 25 septembre 2009, [commune de Saint-Martin de Valgalgues](#), n° 314265). Le décret de 2014 simplifie l'attribution de ce congé.

#### *c) Décharges de service*

L'article 100 de la loi du 26 janvier 1984 permet d'accorder, sous réserve des nécessités du service, des décharges d'activité de service aux responsables des organisations syndicales. L'autorité territoriale attribue globalement à l'ensemble de ces organisations un crédit d'heures déterminé, selon un contingent variable selon l'importance de la collectivité (ex. : 100 heures par mois pour les collectivités comportant 100 à 200 électeurs ; 2 500 heures par mois au-delà de 50 000 électeurs), et du nombre des électeurs inscrits sur la liste électorale du comité technique, qu'elles se répartissent selon les critères déterminés par les articles 16 et suivants du décret de 2014.

Les organisations syndicales désignent les bénéficiaires de ces décharges (art. 20), dont elles communiquent la liste à l'autorité territoriale, et qui sont réputés être en position d'activité. Ils ont alors droit au versement, sur la base d'un temps plein, aux primes de service et de rendement au titre des fonctions qu'ils continuent à exercer (CE, 7 juillet 2008, [B.](#), n° 295039), à la prise en compte des compétences acquises dans l'exercice de leur mandat au titre des acquis de l'expérience professionnelle (loi du 5 juillet 2010), et de concourir, au même titre que les autres agents, à la promotion interne s'ils consacrent la totalité de leur service à l'exercice d'un mandat syndical.

#### **4. Institution d'un nouveau droit : le crédit de temps syndical**

Le crédit de temps syndical est une innovation du décret de 2014 (art. 12 et s.), et comprend deux « contingents » :

- le premier est accordé sous forme d'autorisations d'absence destinées à la participation, au niveau local, à des congrès ou à des réunions statutaires d'organismes directeurs des organisations syndicales ;
- le second consiste en un crédit mensuel d'heures de décharges d'activité de service.

A la suite de chaque renouvellement général des comités techniques, l'exécutif territorial attribue un crédit de temps syndical, reconduit jusqu'aux élections suivantes, aux organisations syndicales compte tenu de leur représentativité (art. 13). Pour la moitié, ce crédit est réparti entre les organisations syndicales représentées au comité technique en fonction du nombre de sièges qu'elles détiennent, et pour l'autre moitié, entre toutes les organisations syndicales ayant présenté leur candidature à l'élection du comité technique proportionnellement au nombre de voix qu'elles ont obtenues.

### **II - Conditions matérielles de fonctionnement du syndicat**

#### **A - Indépendance à l'égard de la collectivité publique**

##### **1. Une indépendance réelle**

Les organisations syndicales déterminent librement leurs structures, l'autorité territoriale étant simplement informée des statuts et de la liste des responsables. La sanction du non-respect de ces dispositions est l'impossibilité de désigner des représentants (CE, 26 juin 1991, [syndicat des hospitaliers d'Épernay CGT-FQ](#), n° 90855). Il en est de même pour la constitution d'une section syndicale (CE, 31 mai 2007, [syndicat CFDT Interco 28](#), n° 298293).

Si le syndicat ne peut fonctionner tant que l'autorité territoriale n'a pas été informée de sa création, il demeure ensuite entièrement libre de son activité : il n'appartient pas à l'administration de formuler une appréciation sur son activité (CE avis, 28 septembre 1996, AJFP, n° 1, 1997, p. 6), à deux exceptions près :

- si ce comportement est de nature à nuire au fonctionnement du service public, l'administration pouvant alors prendre les mesures nécessaires, sans préjudice des poursuites disciplinaires ou pénales possibles contre les agents concernés ;
- en outre, l'administration peut toujours apprécier la régularité de sa constitution lors de l'organisation des élections aux CAP, puisque ces organisations ont le monopole de la présentation des listes de candidats.

##### **2. Obligations vis-à-vis de la collectivité**

Si l'activité des représentants du syndicat comporte les limitations habituelles s'imposant aux agents, le syndicat, personne morale, doit lui aussi se conformer à certaines obligations : respect du secret et de la discrétion professionnels (CE, 6 mai 1953, Lebon p. 1031), et obligation de neutralité et de réserve.

Constituent ainsi des fautes la critique violente de la politique du gouvernement dans une revue syndicale, la mise en cause en termes injurieux des autorités administratives, les incitations à l'indiscipline collective, « termes ayant un caractère outrancier et une absence de tout lien avec la défense des intérêts professionnels » (CE, 23 avril 1997, [B.](#), n° 144038).

##### **3. Nouvelle notion de représentativité**

Le décret du 24 décembre 2014 redéfinit les critères d'appréciation de la représentativité des organisations syndicales, qui sont désormais fondés sur les résultats des élections aux comités techniques.

#### **B - Moyens mis à la disposition du syndicat**

## 1. Moyens en personnel

### a) Mise à disposition de personnel

La loi (art. 100 du statut général) impose à la collectivité de mettre des fonctionnaires à la disposition des organisations syndicales, ces dernières étant alors remboursées des charges salariales correspondantes par une dotation particulière prélevée sur les ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.

Cette mise à disposition, dont les conditions sont fixées par les articles 24 et suivants du décret de 2014, est décidée, compte tenu du nombre total d'agents en équivalent à temps plein fixé à 103 (CGCT, [art. R 1613-2](#)), sous réserve des nécessités du service, et avec l'accord du fonctionnaire et de l'organisation syndicale d'accueil, après avis de la CAP. La mesure est prise par arrêté de l'autorité territoriale qui fixe la durée de mise à disposition, et transmis au préfet et au ministre chargé des collectivités territoriales (art. 21 et 22).

### b) Réunions d'information du personnel

Les organisations syndicales représentatives sont autorisées à tenir des réunions mensuelles d'information d'une heure auxquelles peuvent participer les agents pendant leurs heures de service, compte tenu des autorisations spéciales d'absence accordées et des nécessités du service, dans la limite de 12 heures par an.

En outre, pendant la période de 6 semaines précédant le jour du scrutin pour le renouvellement de tout organisme consultatif, chacun des membres du personnel peut assister à une réunion d'information spéciale, dont la durée ne peut excéder 1 heure par agent.

## 2. Moyens en matériel

### a) Mise à disposition de locaux

La loi du 26 janvier 1984 (art. 100, al. 4) prévoit que les collectivités ayant 50 agents et plus doivent mettre un local à usage de bureau à la disposition des organisations syndicales représentatives. S'il y a plus de 500 agents, chaque organisation doit avoir son propre local.

Cette obligation est impérative, la collectivité ne pouvant s'y soustraire ni en alléguant une impossibilité matérielle (TA Paris, 15 juin 1990, *Fédération nationale autonome de la fonction publique territoriale*), ni en faisant valoir que le syndicat concerné ne dispose d'aucun adhérent dans la collectivité (TA Toulon, 25 août 2011, *syndicat CGT de la mairie de La Motte*, n° 0903154). Le refus d'attribution constitue une illégalité entraînant annulation de la décision de refus, assortie le cas échéant d'astreintes (CE, 4 novembre 2008, [syndicat autonome départemental des fonctionnaires territoriaux des Pyrénées-Orientales](#), n° 315909 : 150 € par jour de retard à l'attribution du local).

### b) Documents syndicaux

Les organisations syndicales déclarées dans la collectivité peuvent afficher toute information d'origine syndicale sur des panneaux réservés à cet usage en nombre suffisant et de dimensions convenables, l'autorité territoriale étant immédiatement avisée de cet affichage.

### c) Distribution de tracts

Cette activité est légitime mais comporte des limites : commet une faute professionnelle l'agent qui, devant la porte d'entrée du service, distribue des tracts pour inciter ses collègues à participer à une grève politique (TA Paris, 17 janvier 1956, Lebon p. 505), ou sous forme de lettre ouverte au ministre, portant, à l'encontre des autorités hiérarchiques, des accusations outrancières « excédant la vivacité de ton pouvant être admise de la part d'un responsable syndical » (CAA Versailles, 24 septembre 2009, [J](#), n° 08VE01072).

Enfin, en application de l'article 32 du décret de 2014, le bilan social de chaque collectivité concernée doit comporter des informations et des statistiques sur les moyens de toute nature effectivement accordés aux organisations syndicales au cours de l'année écoulée. Ce bilan est communiqué au comité technique.