

FICHE 23

LE DROIT SYNDICAL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

I.	LA LIBERTÉ DE S'ORGANISER EN SYNDICAT_____	196
II.	LA REPRÉSENTATIVITÉ SYNDICALE_____	196
	1 - La médiation des syndicats dans le dialogue social	
	2 - L'appréciation de la représentativité syndicale	
III.	LES MODALITÉS D'EXERCICE DE L'ACTION SYNDICALE_____	197
	1 - Les locaux syndicaux	
	2 - Les réunions syndicales	
	3 - L'affichage des documents d'origine syndicale	
	4 - La distribution des documents d'origine syndicale	
	5 - La collecte des cotisations syndicales	
IV.	LE MANDAT SYNDICAL_____	198
	1 - Les décharges d'activité de service	
	2 - Les autorisations spéciales d'absence	
	3 - Le congé pour formation syndicale	
	4 - Le détachement pour exercer un mandat syndical	
V.	LA CONCILIATION DU DROIT SYNDICAL AVEC LA BONNE MARCHÉ DU SERVICE _____	198
	1 - Les prérogatives de l'administration	
	2 - L'obligation de réserve	

Longtemps refusé aux fonctionnaires, le droit syndical est garanti aux fonctionnaires depuis la Libération, sur le fondement du Préambule de la Constitution de 1946 qui a reconnu expressément à tout homme la liberté syndicale. En harmonie avec ces dispositions constitutionnelles, le statut des fonctionnaires a successivement consacré, en 1946, en 1959 et en 1983, le principe du droit syndical.

I. LA LIBERTÉ DE S'ORGANISER EN SYNDICAT

1. Le droit syndical se traduit par la liberté de créer un syndicat, d'y adhérer ou de ne pas y adhérer, d'y exercer des mandats. Il ne saurait y avoir de distinction entre ceux qui sont syndiqués et ceux qui ne le sont pas pour ce qui concerne, d'une manière générale, la carrière des agents. Ainsi, le dossier du fonctionnaire, comme tout document administratif, ne doit en aucune façon comporter la mention de ses opinions et de ses activités syndicales (1). De même, le refus d'une mutation ne pouvait être fondé sur les positions prises dans le cadre de l'exercice normal d'un mandat syndical (2).

L'organisation syndicale a pour but l'étude et la défense des droits et des intérêts matériels de ses membres, tant d'un point de vue individuel que collectif. Elle peut ainsi ester en justice, notamment contre les actes réglementaires concernant le statut du personnel et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires (3). Les statuts de l'organisation syndicale ainsi que la liste des administrateurs doivent être déposés auprès de l'autorité hiérarchique.

II. LA REPRÉSENTATIVITÉ SYNDICALE

1 - LA MÉDIATION DES SYNDICATS DANS LE DIALOGUE SOCIAL

2. La loi statutaire reconnaît également, aux organisations syndicales, la qualité pour conduire au niveau national des négociations relatives aux traitements, et plus généralement de débattre des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail avec les autorités gestionnaires compétentes. Ainsi des organisations syndicales sont appelées à siéger dans les organismes consultatifs de la fonction publique : au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État qui délibère sur toute question d'ordre général intéressant les fonctionnaires

de l'État ; dans les commissions administratives paritaires pour l'examen des décisions individuelles relatives à la carrière des fonctionnaires ; dans les comités techniques paritaires à propos des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des administrations ; dans les comités d'hygiène et de sécurité au sujet de la protection de la santé et de la sécurité des agents dans leur travail.

Dans le cadre de l'Éducation nationale, les syndicats siègent au Conseil supérieur de l'éducation qui est consulté sur les objectifs et le fonctionnement du service public de l'Éducation et dans les conseils institués au niveau départemental et académique.

2 - L'APPRÉCIATION DE LA REPRÉSENTATIVITÉ SYNDICALE

3. Ce rôle de médiation nécessite d'apprécier la représentativité des organisations syndicales. La représentativité syndicale est traditionnellement déterminée au travers de divers critères tels que les effectifs, l'ancienneté et l'indépendance mais, c'est en règle générale, le nombre des voix obtenues par chaque organisation syndicale lors des élections aux commissions administratives paritaires qui est le critère décisif d'appréciation.

Récemment, la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire, a apporté des modifications au droit existant en la matière. Sont désormais regardés comme représentatifs de l'ensemble des fonctionnaires, les syndicats ou unions de syndicats de fonctionnaires qui soit disposent d'un siège au moins dans chacun des conseils supérieurs de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, soit 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.

(1) CE, 28 septembre 1998, Merlenghi.

(2) CE, 18 avril 1980, secrétaire d'état à la Jeunesse et aux Sports contre Gueguen.

(3) art. 8 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée.

III. LES MODALITÉS D'EXERCICE DE L'ACTION SYNDICALE

Ces modalités intéressent directement le fonctionnement des établissements scolaires.

1 - LES LOCAUX SYNDICAUX

4. Lorsque les effectifs du personnel d'un service sont égaux ou supérieurs à cinquante, l'administration doit mettre à la disposition des organisations syndicales les plus représentatives dans l'établissement considéré, ayant une section syndicale, un local commun à ces différentes organisations syndicales. Au-delà de cinq cents agents, chaque section de syndicat, de fédération ou de confédération a droit à un local distinct.

Toutefois, la représentativité des organisations syndicales ne peut être appréciée au niveau des établissements scolaires qui sont dépourvus de commissions administratives paritaires et dont les élections au conseil d'administration ne peuvent être qualifiées d'élections professionnelles, ni utilisées pour déterminer la représentativité des organisations syndicales. Par conséquent, les organisations syndicales ayant une section syndicale ne peuvent se prévaloir d'un droit à un local syndical dans l'établissement scolaire. Néanmoins et dans la mesure du possible, un local de l'établissement peut être réservé aux activités des sections syndicales.

2 - LES RÉUNIONS SYNDICALES

5. Des réunions peuvent être organisées par les organisations syndicales à l'intérieur des bâtiments administratifs, au titre des articles 4 et 5 du décret du 28 mai 1982, sous réserve que le bon fonctionnement du service ne soit pas perturbé par la tenue de ces réunions et qu'il n'en résulte pas une réduction de la durée d'ouverture du service aux usagers. La demande d'organisation de telles réunions doit être en conséquence formulée au chef d'établissement, au moins une semaine avant la date prévue. Ce délai est fixé dans l'arrêté du 16 janvier 1985 (application de l'art. 5 du décret du 28 mai 1982).

Les réunions statutaires concernent le fonctionnement des structures internes des organisations syndicales (réunion d'une section, par exemple). Les réunions d'information sont destinées à l'information des personnels.

Ces réunions peuvent se tenir en dehors des horaires de service des personnels ou pendant les horaires de service ; dans ce dernier cas, seuls peuvent y assister les agents n'étant pas en service ou les agents bénéficiaires d'une autorisation spéciale d'absence.

Par ailleurs, les organisations syndicales les plus représentatives sont autorisées à tenir, pendant les heures de service, une réunion mensuelle d'information dont la durée ne peut excéder une heure et à laquelle chaque agent a le droit d'assister, une fois par mois, sans perte de traitement.

À l'égard des personnels enseignants du second degré, les modalités d'organisation de cette heure mensuelle d'information syndicale ont été précisées par un arrêté du 16 janvier 1985 (1).

La tenue d'une réunion mensuelle d'information implique que soient assurées en priorité l'accueil, l'enseignement et la surveillance des élèves. Lorsque les professeurs ne peuvent donner leurs cours du fait de leur participation à une réunion d'information syndicale, leurs élèves doivent être accueillis et se voir proposer toutes activités envisageables dans l'enceinte de l'établissement : études, salles de documentation.

Les demandes d'organisation des réunions parviennent impérativement au chef d'établissement une semaine au moins avant la date retenue, pour que toutes les dispositions nécessaires au bon fonctionnement de l'établissement soient prises en concertation avec l'organisation syndicale. En outre, les agents qui désirent prendre part à ces réunions, informent leur chef d'établissement une semaine au moins avant la date prévue des réunions.

Les personnels administratifs, techniciens, ouvriers, de service, sociaux et de santé qui exercent leurs fonctions dans les établissements scolaires relèvent des dispositions de droit commun (décret du 28 mai 1982).

D'une manière générale, les agents qui choisissent de participer aux réunions d'information prévues aux articles 4 et 5 du décret du 28 mai 1982 sont les agents en fonction dans le service concerné.

Toutefois, tout représentant mandaté à cet effet par une organisation syndicale peut assister aux réunions statutaires ou d'information que tient cette organisation, même s'il n'appartient pas au service intéressé. Il a été jugé que l'agent qui a perdu sa qualité de fonctionnaire mais a cependant été désigné pour représenter l'organisation syndicale, ne peut se voir interdire l'accès aux réunions (2). Le chef d'établissement doit être informé de la venue du représentant syndical avant le début de la réunion.

3 - L'AFFICHAGE DES DOCUMENTS D'ORIGINE SYNDICALE

6. L'administration de l'établissement doit mettre à la disposition des organisations syndicales des panneaux réservés à

(1) CE, 4 avril 1986 et 6 mai 1996, CNES.

(2) CE, 28 juillet 1989, Halbwx.

l'affichage des documents d'origine syndicale, dotés de portes vitrées ou grillagées et munies de serrures, de manière à assurer la conservation des documents.

Ces panneaux sont placés dans des locaux facilement accessibles au personnel, mais pas dans les lieux fréquentés par le public. Ainsi, l'affichage doit être effectué dans la partie des bâtiments administratifs ou scolaires réservés aux agents y travaillant ou y accédant usuellement. Aucun panneau réservé à l'information syndicale ne peut être apposé dans les parties de l'établissement régulièrement fréquentées ou traversées par les élèves telles que foyer, documentation, halls d'entrée, couloirs des salles de classes, cantines scolaires et gymnases.

La localisation de panneaux dans le couloir conduisant au restaurant administratif auquel tous les membres du personnel peuvent librement accéder et se trouvant dans un bâtiment contigu au bâtiment abritant les locaux de travail, ne constitue pas une atteinte à l'exercice du droit syndical ou au principe d'égal accès à l'information syndicale (1).

Le chef d'établissement est informé de la teneur et de la nature des documents affichés.

4 - LA DISTRIBUTION DES DOCUMENTS D'ORIGINE SYNDICALE

7. Ces distributions ont lieu dans les locaux administratifs et non dans ceux ouverts au public, et à la condition qu'elles ne portent pas atteinte au bon fonctionnement du service. Il convient donc de veiller à ce que la distribution se fasse hors des locaux fréquentés par les élèves et sous la forme d'une remise individuelle des documents.

Si elles ont lieu pendant les heures de service, elles sont effectuées uniquement par des agents qui ne sont pas en service ou qui bénéficient d'une décharge de service.

Un chef d'établissement est donc fondé, en vue de garantir la neutralité du service public, à interdire la distribution de documents d'origine syndicale dans les lieux ouverts au public (2).

5 - LA COLLECTE DES COTISATIONS SYNDICALES

8. Les principes exposés au paragraphe précédent s'appliquent aux collectes qui sont effectuées, dans l'enceinte de l'établissement scolaire, par les représentants des organisations syndicales qui ne sont pas en service ou qui bénéficient d'une décharge de service et sous réserve qu'elles ne portent pas atteinte au

fonctionnement normal du service.

IV. LE MANDAT SYNDICAL

L'exercice du mandat syndical est garanti par l'attribution de décharges d'activité de service, d'autorisations spéciales d'absence et l'existence d'un congé de formation syndicale. Le détachement pour l'exercice d'un mandat syndical est également prévu.

Le chef d'établissement n'est pas directement impliqué dans l'octroi de ces positions ; il lui appartient, toutefois, d'alerter l'autorité de tutelle des difficultés d'organisation du service qu'elles génèrent.

1 - LES DÉCHARGES D'ACTIVITÉ DE SERVICE

9. L'administration centrale accorde, chaque année, aux organisations syndicales les plus représentatives un contingent de décharges de service, calculées selon le barème dégressif fixé par le décret du 28 mai 1982, sur la base des effectifs budgétaires du ministère. Ces organisations désignent librement les agents qui vont en bénéficier. La liste de ces bénéficiaires est communiquée à l'administration centrale qui notifie, par voie de décision individuelle, la décharge ainsi accordée. Lorsque l'attribution d'une décharge syndicale risque de compromettre la bonne marche du service, l'administration peut demander à l'organisation syndicale de désigner un autre agent ou de modifier la quotité notifiée par l'organisation syndicale.

Ces décharges peuvent être totales ou partielles. Elles sont imputées sur les obligations statutaires de service des agents concernés. Elles sont donc intégrées dans l'organisation du service de l'agent en début d'année scolaire. Leur imputation dans le temps peut être changée en cours d'année, après une concertation entre le chef d'établissement et l'agent concerné.

Elles permettent aux agents d'exercer une activité syndicale, sur leurs heures de service et sans perte de traitement. La décharge d'activité ne modifie pas la position statutaire de l'agent, qui demeure en activité. À ce titre, il continue de bénéficier des droits à l'avancement.

2 - LES AUTORISATIONS SPÉCIALES D'ABSENCE

(1) CE, 25 mai 1988, Coiffier.

(2) TA, Nice, 30 mars 1984, Caressa et autres.

10. Bénéficiaire d'autorisations spéciales d'absence, sans perte de traitement, les représentants d'organisations syndicales mandatés pour assister aux congrès et aux réunions des organismes directeurs des organisations syndicales dont ils sont membres élus, sous réserve des nécessités du service. Les agents concernés doivent donc justifier d'un mandat qui est généralement matérialisé par une convocation émanant de l'organisation syndicale.

Constitue un organisme directeur, tout organisme ainsi qualifié par les statuts de l'organisation syndicale concernée. Seule peut être considérée comme un congrès, une assemblée générale définie comme telle par les statuts et dont l'objectif est d'appeler les membres à se prononcer sur l'activité et l'orientation du syndicat.

La participation aux congrès des syndicats nationaux, des fédérations et des confédérations de syndicats ne peut excéder dix jours par an et par agent.

Ce crédit est porté à vingt jours lorsque l'agent est appelé à participer aux congrès internationaux ou aux réunions des organismes directeurs des organisations syndicales internationales, des syndicats nationaux, des confédérations, des fédérations, des unions régionales et des unions départementales de syndicats.

L'inspecteur d'académie est compétent pour attribuer ces autorisations spéciales d'absence. (1)

Des autorisations spéciales d'absence peuvent être également attribuées par le recteur aux représentants mandatés pour prendre part aux congrès ou aux réunions statutaires d'organismes directeurs des organisations syndicales organisés à un autre niveau que précédemment, c'est-à-dire à l'échelon local, en application de l'article 14 du décret précité.

Ce type d'autorisations spéciales d'absence fait l'objet d'un contingentement, défini en nombre d'heures d'absences. Chaque organisation syndicale dispose d'un nombre de journées d'autorisations spéciales d'absence calculé, pour chaque année scolaire, par l'administration centrale en fonction de sa représentativité. Le syndicat répartit ce contingent entre les académies et porte cette répartition à la connaissance de l'administration centrale. Les contingents académiques de chaque syndicat sont ensuite notifiés au recteur d'académie. La consommation de ces autorisations est suivie par le rectorat, sur la base des demandes transmises par les établissements.

Afin de respecter les nécessités du service, la circulaire du 1er février 1985 recommande que les personnels appelés à prendre part aux congrès des syndicats locaux informent leur chef d'établissement dans des délais raisonnables et présentent leur demande au recteur au moins huit jours à l'avance.

Enfin, en application de l'article 15 du décret du 28 mai 1982,

des autorisations d'absence sont accordées, hors des contingents précédemment décrits, aux représentants syndicaux, sur simple présentation de leur convocation, lorsqu'ils sont appelés à siéger dans les organismes paritaires ministériels et interministériels et à participer aux réunions de concertation convoquées par l'administration. Il s'agit du Conseil supérieur de la Fonction publique, des commissions administratives paritaires, des comités techniques paritaires, des comités d'hygiène et de sécurité, des comités économiques et sociaux régionaux, des conseils d'administration des organismes sociaux ou mutualistes, des hôpitaux et des établissements d'enseignement.

La durée de ces autorisations d'absence comprend, outre la durée prévisible de la réunion et les délais de route nécessaires au déplacement des intéressés, un temps égal à cette durée pour permettre la préparation des travaux des organismes concernés et d'en assurer le compte-rendu.

L'inspecteur d'académie est compétent pour accorder ces autorisations d'absence. Il est recommandé qu'il en soit informé au moins une semaine à l'avance et que les agents lui présentent à cette occasion leur convocation.

3 - LE CONGÉ POUR FORMATION SYNDICALE

11. Les fonctionnaires et les agents non titulaires ont droit à un congé pour formation syndicale d'une durée maximale de douze jours ouvrables par an. Ce congé est accordé pour effectuer un stage ou suivre une session dans un centre ou un institut figurant sur une liste arrêtée chaque année.

La demande en est faite au moins un mois à l'avance et le congé est réputé accordé si quinze jours avant le début du stage ou de la session, le chef de service, en l'occurrence le recteur ou l'inspecteur d'académie, n'a pas répondu expressément. Seules les nécessités du fonctionnement du service peuvent motiver un refus. Il appartient au chef d'établissement qui transmet la demande de congé pour formation syndicale de formuler un avis qui peut justifier un refus du chef de service si les raisons invoquées relèvent du bon fonctionnement du service. Dans ce cas, la commission administrative paritaire est informée, lors de sa réunion suivante, des motifs du rejet de la demande de congé de l'agent.

L'effectif des agents, tous corps confondus, susceptibles de bénéficier d'un congé pour formation syndicale ne peut dépasser 5% de l'effectif réel de chaque académie.

4 - LE DÉTACHEMENT POUR EXERCER UN MANDAT SYNDICAL

(1) Note de service n° 87-076 du 3 mars 1987.

12. Les agents chargés d'un mandat syndical peuvent demander à être placés en position de détachement. Ce détachement est prononcé de plein droit par arrêté ministériel.

V. LA CONCILIATION DE L'ACTION SYNDICALE AVEC LA BONNE MARCHÉ DU SERVICE

1 - LES PRÉROGATIVES DE L'ADMINISTRATION

13. Selon une jurisprudence classique, l'exercice du droit syndical doit se concilier avec le respect de la discipline. Nonobstant les droits reconnus aux fonctionnaires et aux syndicats, l'administration est en droit de prendre toutes mesures permettant d'éviter que des activités, telles que la tenue de réunions, la distribution de tracts ou l'apposition d'affiches ayant en réalité un caractère politique, ne portent atteinte au bon fonctionnement du service. Ainsi, l'administration peut refuser la mutation d'un agent dans un service où son action syndicale serait préjudiciable à la bonne marche du service (1) ou infliger une sanction disciplinaire à l'organisateur d'une réunion non autorisée, nonobstant la qualité de représentant syndical de l'intéressé (2). De même, le fait de signer un accord intersyndical dont l'exécution aurait des répercussions graves susceptibles de compromettre le fonctionnement normal du service, sortait du domaine professionnel imparti aux syndicats

et justifiait une sanction disciplinaire à l'encontre du signataire, alors même qu'il serait le dirigeant d'un syndicat de fonctionnaires (3).

2 - L'OBLIGATION DE RÉSERVE

14. Les responsables syndicaux doivent conserver une certaine retenue dans leurs propos et ne pas méconnaître l'obligation de réserve. Une lettre adressée à un ministre par le secrétaire général d'un syndicat et par laquelle il proteste contre une mesure disciplinaire infligée à un fonctionnaire, n'a pas, "dans les termes où elle était rédigée", constitué une faute de nature à justifier l'application d'une sanction disciplinaire (4). En revanche, des propos mettant en cause de manière grave le fonctionnement du service et les agissements des agents y exerçant leurs fonctions, alors même qu'ils auraient été exprimés au cours d'une réunion syndicale, constitue un manquement au devoir de réserve. (5)

(1) CE, 23 décembre 1964, Lefrère.

(2) CE, 18 janvier 1963, Sieur Perreur.

(3) CE, 8 juin 1962, ministre des Postes et Télécommunications c/Frischmann.

(4) CE, 17 mai 1956, Sieur Boddaert.

(5) CE, 3 juillet 1981, Madame Jacquens.

Textes de référence

- Loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire.
- Articles 8, 9 et 9 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires (RLR 610-0).
- Décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique (RLR 610-7d).
- Décret n° 84-474 du 15 juin 1984 relatif à l'attribution aux agents de l'Etat du congé pour la formation syndicale (610-6a).
- Arrêté du 16 janvier 1985 : application aux personnels relevant du ministère de l'Education nationale des dispositions de l'article 5 du décret n° 82-447 (RLR 610-7d).
- Arrêté du 16 janvier 1985 : application aux personnels du ministère de l'Education nationale de l'article 14 du décret n° 82-447 (RLR 610-7d).
- Note de service n° 85-043 du 1er février 1985 : mise en oeuvre au sein des services du ministère de l'Education nationale des dispositions du décret n° 82-447 du 28 mai 1982 (RLR 610-7d).
- Note de service n° 87-076 du 3 mars 1987 : déconcentration de l'attribution des autorisations spéciales d'absence accordées en application des articles 13 et 15 du décret n° 82-447 (RLR 610-7d).

