

Le droit syndical dans la fonction publique d'état : définition – locaux syndicaux – temps syndical – réunion mensuelle d'information

13 novembre 2017 (mise à jour)

Le droit syndical est un droit fondamental et constitutionnel qui concerne l'ensemble des agents de la fonction publique d'état.

Le droit syndical dans la fonction publique est la possibilité pour les agents titulaires, stagiaires ou les contractuels de droit public d'exercer une activité syndicale pendant leur temps de travail et de pouvoir bénéficier d'informations et de formations syndicales.

Le droit syndical est défini dans le statut général de la fonction publique et dans les statuts particuliers de la fonction publique d'état.

La représentativité des syndicats dans la fonction publique est apprécié lors des élections professionnelles pour l'élection des représentants du personnel au sein des instances de représentation du personnel de la fonction publique : comité technique et commission administrative paritaire.

Dispositions législatives

Les principales dispositions législatives et réglementaires qui déterminent le droit syndical des agents dans la fonction publique d'état sont :

- [Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 – article 6](#)
- [Convention N°87 de l'OIT – Organisation Internationale du Travail – de 1948](#) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical
- [Convention N°98 de l'OIT – Organisation Internationale du Travail – de 1949](#) sur le droit d'organisation et de négociation collective
- [La Constitution du 4 octobre 1958 – article 34](#)
- [Articles L2132-1 à 6 du Code du Travail](#) donnant la personnalité civile et la possibilité d'agir en justice aux syndicats professionnels pour la défense des intérêts individuels et collectifs de ses membres

- [Circulaire n°1245 du 17 juin 1976](#) relative à la situation des agents bénéficiant d'autorisations spéciales d'absence et de décharges d'activité de service à titre syndical au regard du régime de couverture des risques encourus par les fonctionnaires en activité de service
- [Décret 82-447 du 28 mai 1982](#) relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique
- [Loi 83-634 du 13 juillet 1983 – article 8](#) portant droits et obligations des fonctionnaires garantit le droit syndical aux fonctionnaires et permet à l'organisation syndicale d'ester en justice contre les décisions portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires.
- [Loi 84-16 du 11 janvier 1984](#) portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État
- [Décret 84-474 du 15 juin 1984](#) relatif à l'attribution aux agents de l'État du congé pour la formation syndicale
- [Décret 84-954 du 25 octobre 1984](#) relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'État
- [Circulaire du 22 juin 2011](#) relative à la négociation dans la fonction publique
- [Décret 2012-224 du 16 février 2012](#) modifiant le décret 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique
- [Décret 2013-451 du 31 mai 2013](#) modifiant le décret 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique
- [Circulaire du 3 juillet 2014](#) relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'État
- [Décret 2014-1319 du 4 novembre 2014](#) relatif aux conditions d'accès aux technologies de l'information et de la communication et à l'utilisation de certaines données par les organisations syndicales dans la fonction publique de l'État
- [Arrêté du 4 novembre 2014](#) relatif aux conditions générales d'utilisation par les organisations syndicales des technologies de l'information et de la communication dans la fonction publique de l'État
- [Décret 2017-1419 du 28 septembre 2017](#) relatif aux garanties accordées aux agents publics exerçant une activité syndicale

Les décisions de la jurisprudence

- [Arrêt N°43753 du Conseil d'État du 13 décembre 1985](#) indiquant que, seuls les documents d'origine syndicale sont autorisés sur les panneaux à l'exclusion des documents étrangers à l'exercice du droit syndical
- [Arrêt N°108589 du Conseil d'État du 17 mai 1991](#) précisant qu'une administration ne peut pas refuser, pour nécessité de service par avance, à un agent de bénéficier de bénéficié d'une décharge de service pour activité syndicale quand l'effectif des agents de son service est celui qui est normalement constaté
- [Décision N°94LY00396 de la Cour Administrative d'Appel de Lyon du 6 décembre 1994](#) indiquant que les dispositions de l'article L49 du Code électoral sur la distribution de la propagande électorale

ne sont relatives qu'aux seules élections législatives, cantonales et municipales et ne sont pas applicables aux élections professionnelles dans la fonction publique

- [Arrêt N°127746 et suivants du Conseil d'État du 10 juillet 1995](#) indiquant que l'administration ne peut exercer un contrôle sur les activités syndicales, en dehors de l'exercice éventuel du pouvoir disciplinaire, et ne peut effectuer une retenue sur le traitement de responsables syndicaux, au motif que l'action à laquelle ils avaient participé dans le cadre d'une décharge d'activité de service était dépourvue d'utilité pour les agents.

- [Arrêt N°150786 du Conseil d'État du 8 mars 1996](#) précisant qu'une administration qui refuse une autorisation d'absence syndicale à un agent pour nécessité de service doit motiver sa décision au sens de la loi du 11 juillet 1979

- [Décision N°00MA00600 de la Cour Administrative d'Appel de Marseille du 18 janvier 2005](#) indiquant que la distribution des tracts syndicaux dans la fonction publique ne doit pas porter atteinte au bon fonctionnement du service mais n'est pas soumise à l'autorisation préalable du chef d'établissement

- [Arrêt N°277939 du Conseil d'État du 11 mars 2005](#) indiquant que la distribution des tracts syndicaux dans la fonction publique ont lieu pendant les heures de service et ne peuvent être assurées que par des agents qui ne sont pas en service ou qui bénéficient d'une décharge de service

- [Arrêt N°255395 du Conseil d'État du 27 juillet 2005](#) précisant qu'un agent bénéficiant d'une décharge totale d'activité pour l'exercice d'un mandat syndical ne remplissant plus la condition d'exercice effectif des fonctions qui ouvraient précédemment droit au bénéfice de la NBI ne peut prétendre à son maintien.

- [Arrêt N°277945 du Conseil d'État du 27 février 2006](#) précisant que la distribution des documents d'origine syndicale est possible quels que soient le nombre et les fonctions de leurs destinataires

- [Décision N°07NT00334 de la Cour Administrative d'Appel de Nantes du 4 octobre 2007](#) précisant la distribution de tracts syndicaux est une liberté d'expression liée à l'exercice d'une fonction syndicale et doit nécessairement avoir pour objet la défense des intérêts professionnels, individuels ou collectifs, des adhérents du syndicat

- [Arrêt N°323072 du Conseil d'État du 19 décembre 2008](#) indiquant que la demande d'un agent de la fonction publique de bénéficier d'une autorisation spéciale d'absence, pour participer aux congrès syndicaux ou aux réunions des organismes directeurs d'un syndicat, dont il est membre élu, constitue une liberté fondamentale de l'exercice du droit syndical qui peut être contesté par une procédure en référé liberté

- [Arrêt N°299205 du Conseil d'État du 15 mai 2009](#) indiquant qu'en l'absence de dispositions législatives spéciales contraires, l'exercice des droits syndicaux aux seuls syndicats représentatifs dans l'entreprise, ne s'applique pas à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique régi par la loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

- [Arrêt N°299107 du Conseil d'État du 26 août 2009](#) indiquant que le fonctionnaire auquel est attribuée une décharge totale de service pour l'exercice d'un mandat syndical doit être regardé comme exerçant effectivement les fonctions de l'un des emplois correspondant au grade qu'il

détient. Il peut, dès lors, percevoir l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires sur la base d'un temps plein.

- [Décision N°08VE01072 de la Cour Administrative d'Appel de Versailles du 24 septembre 2009](#) qu'un tract syndical ne doit pas contenir des termes injurieux, outrageants ou diffamatoires. Ainsi, le devoir de réserve qui pèse sur les fonctionnaires doit se concilier avec la liberté d'expression liée à l'exercice d'une fonction syndicale et à l'expression d'un libre droit de critique sans excéder les limites de l'activité syndicale.

- [Arrêt N°314265 du Conseil d'État du 25 septembre 2009](#) indiquant qu'une administration publique qui refuse à un agent un congé pour formation syndicale sans préciser en quoi les nécessités de service justifieraient un refus, porte atteinte à l'exercice des droits syndicaux de cet agent et se trouve entachée d'illégalité

- [Arrêt N°344801 du Conseil d'État du 27 juillet 2012](#) indiquant qu'un fonctionnaire qui bénéficie d'une décharge totale de service pour l'exercice d'un mandat syndical a droit que lui soit maintenu le bénéfice de l'équivalent des montants et droits de l'ensemble des primes et indemnités légalement attachées à l'emploi qu'il occupait avant d'en être déchargé pour exercer son mandat, à l'exception des indemnités représentatives de frais et de celles qui sont destinées à compenser des charges et contraintes particulières auxquelles il n'est plus exposé.

- [Décision N°11VE01303 de la Cour Administrative d'Appel de Versailles du 24 janvier 2013](#) indiquant qu'un agent en congé de maladie doit être regardé comme étant en activité. Ainsi, un employeur public ne peut lui refuser de bénéficier d'une décharge totale d'activité de service pour exercice syndical.

- [Arrêt N°359801 du Conseil d'État du 27 novembre 2013](#) précisant que dans le cadre d'une réunion syndicale dans la fonction publique, le délai d'information préalable ,auprès de l'administration, de 48 heures est excessif au regard des nécessités d'un bon fonctionnement du service

- [Arrêt N°391825 du Conseil d'État du 27 juin 2016](#) considérant qu'un fonctionnaire qui, bénéficiant d'une décharge totale de service pour l'exercice d'une activité syndicale, est affecté, en cours de décharge, sur un nouvel emploi, a droit au bénéfice de l'équivalent des montants et droits de l'ensemble des primes et indemnités légalement attachées à ce nouvel emploi, y compris l'équivalent du montant de la NBI – nouvelle bonification indiciaire.

Généralités

Le droit syndical est garanti aux fonctionnaires qui peuvent créer librement des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats.

Les organisations syndicales peuvent ester en justice, se pourvoir devant les juridictions compétentes contre les actes réglementaires concernant le statut du personnel et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires.

Les syndicats de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le Gouvernement des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et pour débattre

avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail.

Les fonctionnaires et agents non titulaires peuvent bénéficier d'un congé de formation syndicale de 12 jours par an.

La capacité à agir en justice des syndicats

[Les articles L2132-1 à 6 du Code du Travail](#) et [l'article 8 de la loi 83-634](#) portant droits et obligations des fonctionnaires prévoient que les syndicats de la fonction publique disposent d'une personnalité civile et de la capacité à agir en justice pour défendre des intérêts individuels et collectifs de ses membres, de sa propre défense statutaire et institutionnelle ou contre les décisions portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires.

Cette disposition doit impérativement être inscrite dans les statuts locaux de chaque syndicat qui sont déposés à la Préfecture ou en mairie.

La Commission Exécutive et le bureau du syndicat doivent voter une délibération pour mandater un représentant du syndicat, pour représenter le syndicat dans son action. Cette délibération devra être jointe lors de chaque action en justice devant une juridiction civile, pénale ou administrative.

Les conditions de validité des listes syndicales lors des élections professionnelles

Peuvent se présenter aux élections professionnelles dans la fonction publique :

- 1) Les organisations syndicales de fonctionnaires qui, dans la fonction publique où est organisée l'élection, sont légalement constituées depuis au moins 2 ans à compter de la date de dépôt légal des statuts et satisfont aux critères de respect des valeurs républicaines et d'indépendance
- 2) Les organisations syndicales de fonctionnaires affiliées à une union de syndicats de fonctionnaires qui remplit les conditions mentionnées au 1.

Toute organisation syndicale ou union de syndicats de fonctionnaires créée par fusion d'organisations syndicales ou d'unions de syndicats qui remplissent la condition d'ancienneté mentionnée au 1 est présumée remplir elle-même cette condition.

Les organisations affiliées à une même union ne peuvent présenter des listes concurrentes à une même élection.

Les contestations sur la recevabilité des candidatures déposées sont portées devant le tribunal administratif compétent dans les 3 jours qui suivent la date limite du dépôt des candidatures.

Le tribunal administratif statue dans les 15 jours qui suivent le dépôt de la requête. L'appel n'est pas suspensif.

Les ASA – Autorisations Spéciales d'Absences

Des ASA – autorisations spéciales d'absence – sont accordées, sous réserve des nécessités du service, aux représentants des organisations syndicales qui sont mandatés pour assister aux

congrès syndicaux ou aux réunions de leurs organismes directeurs, dont ils sont membres élus ou pour lesquels ils sont nommément désignés conformément aux dispositions des statuts de l'organisation, dans les conditions suivantes :

1) La durée des autorisations spéciales d'absence accordées à un même agent, au cours d'une année, ne peut excéder 10 jours dans le cas de participations :

- Aux congrès ou aux réunions des organismes directeurs des unions, fédérations ou confédérations de syndicats non représentées au conseil commun de la fonction publique
- Aux congrès ou aux réunions des organismes directeurs des syndicats nationaux et locaux, des unions régionales et des unions départementales de syndicats, affiliés aux unions, fédérations ou confédérations.

2) Cette limite est portée à 20 jours par an lorsque l'agent est appelé à participer :

- Aux congrès ou aux réunions des organismes directeurs des organisations syndicales internationales
- Aux congrès ou réunions des organismes directeurs des unions, fédérations ou confédérations de syndicats représentées au conseil commun de la fonction publique
- Aux congrès ou aux réunions des organismes directeurs des syndicats nationaux et locaux, des unions régionales et des unions départementales de syndicats, affiliés aux unions, fédérations ou confédérations

Les refus d'autorisation d'absence opposés à ce titre font l'objet d'une motivation de l'administration.

Le crédit de temps syndical dans la fonction publique

Un crédit de temps syndical, utilisable sous forme de décharges de service ou de crédits d'heure selon les besoins de l'activité syndicale, est déterminé, au sein de chaque département ministériel, à l'issue du renouvellement général des comités techniques.

Son montant global, exprimé en effectifs décomptés en équivalents temps plein, est calculé en fonction d'un barème appliqué aux effectifs. Ce montant est reconduit chaque année jusqu'aux élections suivantes, sauf modification du périmètre du département ministériel entraînant une variation de plus de 20 % des effectifs.

1) Le contingent global de crédit de temps syndical de chaque ministère est calculé par application du barème suivant :

- Un équivalent temps plein par tranche de 230 agents jusqu'à 140.000 agents
- Un équivalent temps plein par tranche de 650 agents, au-delà de 140.000 agents.

Les effectifs pris en compte correspondent au nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales pour l'élection au comité technique ministériel.

Le contingent global de crédit de temps syndical est réparti entre les organisations syndicales compte tenu de leur représentativité, appréciée de la manière suivante :

- **La moitié du contingent ministériel** résultant de l'application du barème est répartie entre les organisations syndicales représentées au comité technique ministériel, en fonction du nombre de sièges qu'elles détiennent
- **L'autre moitié** est répartie entre toutes les organisations syndicales ayant présenté leur candidature à l'élection du comité technique ministériel, proportionnellement au nombre de voix qu'elles ont obtenues.

2) Le contingent global de crédit de temps syndical propre à un établissement public ou à une autorité administrative indépendante est réparti de la manière suivante :

- **La moitié du contingent** résultant de l'application du barème est répartie entre les organisations syndicales représentées au comité technique de l'établissement ou de l'autorité concerné, en fonction du nombre de sièges qu'elles détiennent
- **L'autre moitié** est répartie entre toutes les organisations syndicales ayant présenté leur candidature à l'élection du même comité technique, proportionnellement au nombre de voix qu'elles ont obtenues.

Les organisations syndicales désignent librement parmi leurs représentants les bénéficiaires de crédits de temps syndical.

Les locaux syndicaux

Dans les établissements d'au moins 50 agents, l'employeur public doit mettre à la disposition des organisations syndicales, ayant une section syndicale dans l'établissement ou la collectivité et représentées au comité technique local ou au conseil supérieur de la fonction publique territoriale, un local distinct ou commun à usage de bureau.

Dans toute la mesure du possible, l'autorité territoriale met un local distinct à la disposition de chacune de ces organisations.

Lorsque les effectifs du personnel sont supérieurs à 500 agents, l'octroi de locaux distincts est de droit pour les organisations syndicales représentées au comité technique local.

Les locaux syndicaux sont normalement situés dans l'enceinte des bâtiments administratifs. Toutefois, en cas d'impossibilité, ces locaux peuvent être situés en dehors de l'enceinte des bâtiments administratifs. Si la collectivité ou l'établissement est contraint de louer des locaux, il en supporte alors la charge.

Les locaux mis à la disposition des organisations syndicales comportent les équipements indispensables à l'exercice de l'activité syndicale.

Les réunions syndicales et les réunions mensuelles d'information

Les organisations syndicales peuvent tenir des réunions statutaires ou d'information dans l'enceinte des bâtiments administratifs en dehors des horaires de service.

Ces réunions peuvent également se tenir durant les heures de service, mais dans ce cas seuls les agents qui ne sont pas en service ou qui bénéficient d'une autorisation spéciale d'absence peuvent y assister.

Les organisations syndicales représentées au comité technique ou au conseil supérieur de la fonction publique territoriale sont autorisées à tenir, pendant les heures de service, une réunion mensuelle d'information d'une heure.

Une même organisation syndicale peut regrouper plusieurs de ses heures mensuelles d'information par trimestre.

Tout agent a le droit de participer à une heure mensuelle d'information syndicale.

Les refus d'une autorisation d'absence syndicale par l'administration

Une administration publique qui refuse à un agent une autorisation d'absence pour motif syndical doit motiver la décision de refus, au sens de [la loi 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public](#).

Cette loi précise que **les décisions administratives**, qui refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir, **doivent être motivées et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.**

La jurisprudence du Conseil d'État considère que la motivation du refus d'une autorisation d'absence pour motif syndical doit être écrite, claire et précise et la seule mention d'un « avis défavorable pour nécessités de service », qui n'apporte pas d'autre indication, ne satisfait pas à l'obligation de motivation.

Dans ce cas, la décision de refus pourra être jugée illégale par le juge administratif.

Ainsi, la simple évocation des nécessités de service dans le motif du refus ne peut suffire à refuser un congé syndical.

Le congé de formation syndicale

Les agents titulaires ou non titulaires de la fonction publique territoriale en activité bénéficient, sous réserve des nécessités de service, de la possibilité de prendre un congé de formation syndicale avec traitement **d'une durée maximum de 12 jours ouvrables par an pour participer à des stages ou à des sessions consacrés à la formation syndicale.**

Ces formations sont dispensées par des centres ou instituts syndicaux ou spécialisés, qui figurent sur une liste arrêtée chaque année par le ministre chargé de la santé.

L'agent doit adresser un congé syndical et une demande écrite à son autorité hiérarchique au moins un mois à l'avance. A défaut de réponse, au plus tard 15 jours avant le début du stage ou de la session, le congé est réputé accordé.

Les décisions de rejet sont communiquées à la commission administrative paritaire lors de sa plus prochaine réunion.

Affichage et distribution des documents d'origine syndicale

Les organisations syndicales déclarées dans la collectivité ou l'établissement ainsi que les organisations représentées au conseil supérieur de la fonction publique territoriale peuvent afficher toute information d'origine syndicale sur des panneaux réservés à cet usage en nombre suffisant et de dimensions convenables, et aménagés de façon à assurer la conservation des documents.

Ces panneaux d'affichage doivent être placés dans des locaux facilement accessibles au personnel mais auxquels le public n'a pas normalement accès, et déterminés après concertation entre les organisations syndicales et l'autorité territoriale.

L'autorité territoriale est immédiatement avisée de cet affichage par la transmission d'une copie du document affiché ou par la notification précise de sa nature et de sa teneur.

Les documents d'origine syndicale peuvent être distribués aux agents dans l'enceinte des bâtiments administratifs.

Ils sont également communiqués pour information à l'autorité territoriale.

Ces distributions ne doivent en aucun cas porter atteinte au bon fonctionnement du service.

Lorsqu'elles ont lieu pendant les heures de service, elles ne peuvent être assurées que par des agents qui ne sont pas en service ou qui bénéficient d'une décharge de service.

Pour aller plus loin

[Lire l'article sur : le congé de formation syndicale des agents dans la fonction publique d'état – législation – durée du congé – recours en cas de refus](#)

[Lire l'article sur : le temps de travail des agents dans la fonction publique d'état – durée légale – aménagement – organisation – astreintes – RTT](#)

[Lire l'article sur : la capacité et les intérêts à agir en justice des syndicats devant une juridiction civile – pénale ou administrative](#)

[Lire l'article sur : les statuts des agents titulaires – stagiaires et contractuels de la fonction publique d'État – Territoriale – Hospitalière](#)

[Lire l'article sur : la distribution et l'affichage des tracts syndicaux dans un établissement public ou privé – législation – jurisprudence – délai de prescription de l'employeur](#)

[Lire l'article sur : la contestation d'une décision devant le Tribunal Administratif – requête en annulation ou en contentieux](#)