



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSEIL SUPÉRIEUR

Fonction • Publique • Territoriale

RAPPORT D'ORIENTATION SUR LE DROIT SYNDICAL

Séance plénière du 7 juillet 2004

Rapporteur : Monsieur Daniel Leroy

Rapport d'orientation sur le droit syndical

Sommaire

Introduction	3
I – Un droit insuffisamment et inégalement respecté	4
1 – Les garanties de rémunération	
2 – Le droit à l'avancement moyen et à la promotion interne pour les personnes déchargées d'activité de service et mises à disposition	
3 – La motivation des décisions de l'employeur	
II – Un droit syndical rénové	6
1 – Garantir nationalement et localement les moyens de fonctionnement	
2 – Garantir la protection des représentants syndicaux et le déroulement de la carrière	
3 – Assurer la mutualisation des prises en charge financières par les centres de gestion	
Conclusion	8

LE DROIT SYNDICAL, ENJEU DU DIALOGUE SOCIAL

Le développement du dialogue social, nécessaire dans la Fonction Publique Territoriale et dont l'intérêt a été souligné par les rapports Fournier et Pochard, ainsi que par le gouvernement qui souhaitait redonner un nouvel élan aux relations sociales, ne saurait se développer sans un cadre solide assurant aux syndicats des conditions de fonctionnement optimales et permettant aux agents de s'investir dans des mandats syndicaux sans risque pour leur carrière.

Cet enjeu majeur est à l'origine de la réflexion engagée par la formation spécialisée n° 4 du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale, qui s'est réunie à plusieurs reprises et a auditionné certains acteurs du monde local, représentants des associations d'élus, et des centres de gestion.

Comment renouveler le dialogue social dans la Fonction Publique ? Quelle place et quelle reconnaissance formelle peuvent avoir le dialogue social et la négociation dans une fonction publique territoriale constituée de 50 000 employeurs locaux, et de 1 600 000 fonctionnaires, placés dans une situation statutaire et réglementaire ? Il convient d'apporter des réponses à ces questions et de replacer la réflexion sur le droit syndical dans ce contexte.

Ainsi, l'affirmation de l'importance du dialogue social exprimée par les partenaires sociaux nécessite de reconnaître l'exercice du droit syndical, de donner une définition précise des droits existants, de les élargir si nécessaire, voire d'en créer de nouveaux si cela s'avère indispensable.

En d'autres termes, il ne saurait y avoir de dialogue social sans la mise en place d'un droit syndical rénové et sans les moyens permettant son exercice effectif.

Les travaux de la formation spécialisée n°4

La formation spécialisée n° 4 a donc entamé un travail de réflexion sur les propositions de modifications du droit syndical élaborées par les organisations syndicales au cours de l'année 2003, qui étaient la reprise des propositions déjà formulées en 1997 et qui n'avaient pas abouti à l'époque.

Réunie le 26 juin 2003, la FS n°4 a proposé une analyse des dispositions présentées par les syndicats et a également décidé d'auditionner des associations d'élus : seules l'AMF et la Fédération des centres de gestion sont venues présenter leur point de vue et leurs propositions.

La formation spécialisée n° 4 s'est réunie par la suite aux dates suivantes :

- 19 janvier 2004 : audition de madame Descamps-Crosnier, pour l'AMF
- 9 février 2004 : discussion des syndicats sur les dispositions régissant le droit syndical des Fonctions Publiques de l'Etat et Hospitalière
- 4 mars 2004 : audition de M. Cauret, pour la Fédération des centres de gestion

Ce travail a permis de dégager les deux axes de réflexion suivants :

- Réaffirmant le principe de liberté syndicale consacré par le Préambule de la constitution de 1946 ainsi que par la Convention Européenne des Droits de l'Homme, le législateur a prévu l'exercice du droit syndical de la façon la plus large.
Or, on constate, qu'il demeure insuffisamment et inégalement respecté sur le territoire. Il convient donc d'insister sur le respect des principes et orientations législatives qui ne doivent en aucun cas faire l'objet d'interprétations restrictives.
- Par ailleurs, la formation spécialisée propose d'améliorer les conditions d'exercice du droit syndical en agissant sur les moyens de fonctionnement, la protection des représentants syndicaux et le déroulement de la carrière, la mutualisation des prises en charge financières par les centres de gestion.

I - Un droit insuffisamment et inégalement respecté

L'article 8 de la loi du 13 juillet 1983 prévoit que «le droit syndical est garanti aux fonctionnaires».

On ne peut s'empêcher d'observer qu'une bonne partie des critiques faites par les organisations syndicales relèvent du souhait d'une application exacte et rigoureuse du dispositif législatif et réglementaire existant. On constate en effet une application parfois disparate de ce droit par les employeurs.

Il est essentiel que la législation et la réglementation soient consolidées pour être complètement appliquées et respectées par les acteurs locaux, afin d'assurer un bon fonctionnement du système et une plus grande égalité dans sa mise en oeuvre dans les diverses collectivités, quelle que soit leur taille ou leur situation.

Les problèmes rencontrés ont trait aux rémunérations; à la carrière des représentants des syndicats et au formalisme qui doit entourer les décisions de l'employeur.

1) Les garanties de rémunération

L'article 56 de la loi du 84-53 du 26 janvier 1984 dispose : «le fonctionnaire, qui bénéficie d'une décharge de service pour l'exercice d'un mandat syndical, est réputé en position d'activité». La position d'activité est par ailleurs définie au premier alinéa du même article : «position du fonctionnaire qui, titulaire d'un grade, exerce effectivement les fonctions de l'un des emplois correspondant à ce grade».

De même, l'article 61 de la loi précitée dispose que «la mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emplois ou corps d'origine, est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante».

L'agent, en décharge d'activité, qu'elle soit totale ou partielle, ou mis à disposition d'une organisation syndicale conformément à l'article 100 de la loi précitée, doit en conséquence être traité à égalité avec ses collègues de travail et peut avoir droit aux mêmes compléments de rémunération et à la même évolution de ces compléments de rémunération que s'il était resté en fonction. Le maintien de la rémunération initiale et le moment venu, son évolution, y compris NBI et régime indemnitaire dans son intégralité, pour les personnes déchargées de service ou les mises à disposition, apparaissent légitimes.

Pourtant, il est fréquent que le représentant syndical en décharge d'activité ou mis à disposition se trouve privé de compléments indemnitaires.

2) Le droit à l'avancement moyen et à la promotion interne pour les personnes déchargées d'activité de service et mises à disposition

L'article 77 de la loi précitée prévoit l'avancement à la durée moyenne des agents déchargés de service, comme l'article 6 du décret 85-447 du 23 avril 1985 sur la mise à disposition en application de l'article 100. Dans la pratique, de nombreuses collectivités ne l'appliquent pas, ce qui constitue un obstacle au droit à la carrière lorsqu'il pourrait y avoir avancement de grade ou promotion interne. Certains représentants syndicaux ne sont jamais promus.

3) La motivation des décisions de l'employeur

Enfin, les collectivités ou établissements méconnaissent bien souvent la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs défavorables, ainsi que l'article 18 du décret du 3 avril 1985 lorsqu'elles refusent une décharge de service.

A cet égard, pourquoi ne pas envisager, à l'instar des bilans sociaux, un rapport tous les deux ans, évaluant la pratique et l'exercice du droit syndical dans chaque collectivité, qui serait présenté au Comité Technique Paritaire ?

En tout état de cause il relève du rôle du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale de réaffirmer que l'exercice du droit syndical est une des garanties fondamentales des fonctionnaires, et de solliciter du législateur et du pouvoir réglementaire que les textes en vigueur soient consolidés et précisés, de manière que soit garantie leur complète application.

II - Un droit syndical rénové

La formation spécialisée, après consultations, a formulé un certain nombre de propositions, qui s'ordonnent autour de trois ensembles :

- a) Garantir nationalement et localement les moyens de fonctionnement,
- b) Garantir la protection des représentants syndicaux et le déroulement de la carrière,
- c) Assurer la mutualisation au niveau du département.

Ces trois ensembles concernent donc à la fois, les garanties collectives pour l'action des syndicats, les garanties individuelles des représentants des organisations syndicales et les conditions de mutualisation des dépenses au niveau départemental.

Il s'agit donc de propositions qui concernent l'ensemble des acteurs de la fonction publique territoriale et reposent sur l'exigence de mutualisation, conforme à l'unité de la fonction publique.

1) Garantir nationalement et localement les moyens de fonctionnement

Il apparaît d'abord nécessaire de définir un cadre national permettant de préciser les moyens matériels d'exercice des droits syndicaux, tout en autorisant, dans ce cadre, les employeurs et les syndicats à négocier et à passer localement des conventions adaptées aux besoins. Ces conventions, en application de la réglementation, permettraient une adaptation locale des dispositions générales.

Par ailleurs, il serait souhaitable de pouvoir subventionner les syndicats : un financement, globalisé et contingenté, permettant de couvrir des frais de location de locaux, des frais de fonctionnement, de formation, d'élections professionnelles, permettrait une adéquation des moyens aux vrais besoins du syndicat.

Actuellement, la doctrine et la jurisprudence n'autorisent pas une collectivité à subventionner un syndicat, en dehors d'un intérêt local avéré. Il serait donc nécessaire de définir des solutions légales en la matière.

L'Etat employeur vient d'accroître les moyens accordés aux organisations syndicales : augmentation du nombre des personnes mises à disposition, subventions de fonctionnement, accès aux NTIC ... Le relevé de décisions du 13 janvier 2004 de l'accord conclu entre le Ministère de la Fonction Publique et les organisations syndicales prévoit que la DGAFP se rapprochera de la DGCL et de la DHOS pour étudier avec elles les possibilités d'appliquer à la Fonction Publique Territoriale et à la Fonction Publique Hospitalière les avancées en termes de moyens prévues pour la Fonction Publique d'Etat.

2) Garantir la protection des représentants syndicaux et le déroulement de la carrière

L'exercice d'un véritable droit syndical dans la Fonction Publique Territoriale passe par une reconnaissance effective de la totalité des droits des agents qui assument des responsabilités syndicales, quelles que soient les modalités d'exercice de ces responsabilités.

Cette exigence repose sur le fait essentiel que les agents ne doivent pas être freinés dans leurs activités syndicales par des risques que ces activités pourraient représenter pour leur carrière. Comme il a été dit plus haut, les agents doivent conserver l'intégralité des éléments constitutifs de leur rémunération.

De même, le retour à la situation professionnelle doit être garanti afin d'assurer une mobilité normale des agents.

Dans ce cadre, la création d'une commission de reclassement prenant en compte l'activité syndicale, un dispositif prenant en compte les connaissances et l'expérience acquise dans le cadre de leurs activités syndicales pourraient être instaurés. Un droit à la formation permettant une adaptation à un contexte professionnel, qui peut être nouveau ou qui peut avoir fortement évolué, pourrait être également garanti.

Enfin, le centre de gestion pourrait devenir un lieu de médiation et de régulation, lorsqu'il y a litige entre l'agent et sa collectivité.

3) Assurer la mutualisation des prises en charge financières par les centres de gestion

Les garanties individuelles et l'identification d'un cadre de mutualisation au niveau départemental ne pourront effectivement s'appliquer que dans un contexte de garantie nationale du financement et du respect des droits.

La question du financement doit être posée et elle n'est pas qu'une question comptable : elle doit garantir l'égalité de traitement des agents et des collectivités sur tout le territoire.

En effet, certaines collectivités, parfois très petites, consentent des décharges de service à des agents dont l'activité syndicale dépasse les limites territoriales de la commune qui les emploie. Outre le fait que ces absences sont supportées par ces collectivités, sans compensation financière, le remplacement des agents absents constitue également un problème qui a une incidence sur l'appréciation, parfois négative, que les employeurs locaux portent sur l'exercice du droit syndical.

Une amélioration, quelle que soit la taille des collectivités, des conditions de prise en charge du droit syndical nécessite une instance de mutualisation.

Ainsi, pour l'ensemble des collectivités et établissements et malgré le problème causé par la différence de taille des centres de gestion, ne pourrait-il pas être proposé la globalisation indifférenciée des autorisations spéciales d'absence et des décharges d'activités de service au niveau départemental, au sein de chaque centre de gestion pour les collectivités affiliées ?

Cette évolution supposerait une modification de la cotisation.

Cette mutualisation pourrait être étendue aux collectivités non affiliées, ce qui supposerait une adhésion obligatoire pour toutes les collectivités et une cotisation de toutes aux centres de gestion afin de mettre en œuvre une mutualisation exhaustive des dépenses liées au droit syndical.

XXXXXXX

Redonner un contenu, des perspectives et une dynamique au dialogue social au sein des collectivités suppose un cadre légal renforcé et des moyens appropriés. La rénovation du droit syndical – réaffirmation des acquis et amélioration des outils - est une première pierre à cet édifice du dialogue social souhaité par les élus locaux et les représentants des organisations syndicales et qui les aidera à participer à la modernisation de l'administration.

Le Conseil Supérieur, par ses propositions, peut et doit être moteur au service des collectivités et du dialogue social.

XXXXXXX