

MUTUALISATION

Les droits syndicaux de la sphère municipale et intercommunale

- Si les textes font une distinction entre le cas d'une collectivité entité unique, et le cas de l'affiliation obligatoire au centre de gestion, ils ne règlent pas de façon satisfaisante le mode d'attribution des décharges syndicales en cas de mutualisation des organismes représentatifs du personnel.
- Les dispositions du décret du 3 avril 1985 devraient cependant être modifiées avant les élections professionnelles du 10 décembre 2014.

A l'approche du renouvellement des instances représentatives du personnel des collectivités territoriales, il semble nécessaire de revenir sur un phénomène récurrent de l'organisation de la vie syndicale des communes et intercommunalités qui semble avoir été oublié par la rédaction du décret n° 85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale.

Le principe prévu par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est celui de l'existence d'une commission administrative paritaire (CAP) et d'un comité technique (CT) au sein de chaque collectivité territoriale et établissement public local. Néanmoins, cette loi prévoit l'affiliation obligatoire de la collectivité ou de l'établissement au centre de gestion (CDG), en vue de la création d'une CAP et d'un CT communs à l'ensemble des administrations affiliées, lorsque les effectifs de la collectivité ou de l'établissement sont inférieurs à 350 agents pour la CAP et 50 agents pour le CT.

Les articles 15 et 32 de cette loi prévoient également la possibilité de créer une CAP et un CT unique compétent pour les fonctionnaires de la commune et de l'établissement public communal (par exemple, le centre communal d'action sociale) (1).

C'est en référence à ces organismes représentatifs que le décret du 3 avril 1985 définit l'exercice des droits des organisations syndicales et de leurs élus, allant de la mise à disposition de locaux aux droits d'affichage et de réunion, en passant par l'octroi d'autorisations d'absence pour les réunions d'organismes directeurs et congrès, ou encore d'heures de décharges syndicales pour exercer les mandats de représentation.

Certains de ces droits sont définis soit directement par rapport à une administration de rattachement, soit en fonction des effectifs d'une collectivité ou d'un établissement. Tel est le cas notamment du calcul du contingent d'autorisations d'absence et d'heures de décharge. Le décret prévoit ainsi des dispositions spécifiques applicables à la mutualisation des CAP et CT au sein du centre de gestion.

Mais, étrangement, aucune disposition spécifique n'est prévue en cas de mutualisation de ces instances entre la commune et ses établissements publics.

Les textes n'abordent pas plus la situation, souvent rencontrée, dans laquelle une organisation syndicale décide de créer une entité locale commune aux agents de la ville, de son centre communal d'action sociale (CCAS) et de son établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Il est certain qu'un EPCI ou un CCAS constituent deux établissements publics distincts d'une commune, gérés par des budgets propres, et dont les agents ne peuvent être considérés comme inclus dans les effectifs de l'administration municipale (2).

Mais, dès lors, la commune doit-elle privilégier le choix de l'organisation syndicale sur la réalité de répartition de ces instances représentatives pour appliquer les textes? Quel mode de calcul de l'effectif doit-elle retenir? Qu'en est-il en cas de mutualisation des instances représentatives entre la commune et son CCAS?

Si les solutions diffèrent quelque peu entre les situations observées, le silence des textes tend en réalité à ce que l'existence d'instances communes, qu'elles soient syndicales ou administratives, soit totalement écartée dans l'appréciation de l'ouverture des droits des organisations syndicales régis par le décret de 1985.

I. Le principe d'un représentant par entité administrative

• **Section syndicale et entité unique.** Une collectivité locale ne peut en théorie imposer à une organisation syndicale de créer une section syndicale en son sein pour pouvoir bénéficier des droits attachés à l'exercice de l'activité syndicale, ces organisations déterminant « librement leurs structures dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur » (3). Pourtant, seule la section syndicale peut être prise en référence pour l'attribution de certains droits syndicaux (4).

Les textes font également référence à l'entité administrative unique. Le principe législatif de l'exercice du droit syndical débute ainsi : « Les collectivités et établissements [...] »

RÉFÉRENCES

- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale
- Décret n° 85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale

Mutualisation: les droits syndicaux de la sphère municipale et intercommunale

[...] doivent permettre l'affichage et la diffusion des informations d'origine syndicale, autoriser la distribution des publications syndicales et, sous réserve des nécessités du service, accorder aux fonctionnaires des facilités pour assister aux réunions d'information syndicale. [...]» (5) Le texte relatif à l'octroi des décharges syndicales indique quant à lui que c'est « l'autorité territoriale » qui les attribue aux organisations syndicales (6), l'étendue des décharges de service variant « selon le nombre d'agents occupant un emploi figurant au dernier compte administratif approuvé, diminué du nombre des agents mis à la disposition d'une autre collectivité et augmenté du nombre des agents mis à la disposition de la collectivité » (7). Enfin, l'attribution des décharges s'effectue par le biais de la désignation, par les organisations syndicales, des bénéficiaires « parmi leurs représentants en activité dans la collectivité ou l'établissement concerné ou, en cas d'application des dispositions de l'article 17 ci-dessus, parmi leurs représentants en activité dans les collectivités et établissements qui bénéficient des dispositions de l'article précité » (8). Il est ainsi fait une distinction nette entre le cas d'une collectivité entité unique, et le cas de l'affiliation obligatoire au centre de gestion. Mais ce sont les deux seules hypothèses prévues par les textes.

La jurisprudence suit le même raisonnement, le Conseil d'Etat rappelant que seuls les syndicats « représentés au sein du personnel » de la collectivité ou de l'établissement concerné peuvent prétendre à la répartition du pourcentage prévu à l'article 18 précité et à l'attribution de décharges syndicales pour lesdits représentants (9).

● **Ainsi, hormis le cas d'une affiliation au CDG**, chaque collectivité et chaque établissement ne peut délivrer, indépendamment des autres collectivités et établissements des décharges syndicales ou autorisations d'absence qu'aux seuls membres de ce syndicat également agents de la collectivité ou de l'établissement (10). Dès lors, sans section syndicale, ou à tout le moins sans représentant du syndicat au sein de la collectivité ou de l'établissement, une organisation syndicale ne peut demander à bénéficier pour cette collectivité ou établissement d'une décharge syndicale, d'une autorisation d'absence ou encore d'un local syndical, qu'importe le fait qu'une organisation syndicale ait souhaité former une entité unique pour la défense des agents d'une commune, d'un EPCI et d'un CCAS.

II. La distinction stricte des effectifs pour le calcul des autorisations d'absence et heures de décharge

● **L'article 15 de la loi.** La création d'une CAP et un CT communs à une commune et ses établissements publics est conditionné au fait que leurs effectifs dépassent un

nombre d'agents déterminé. C'est l'article 15 de la loi n° 84-53 qui prévoit que pour déterminer ce nombre, « sont pris en compte les effectifs cumulés des fonctionnaires de la commune, du centre communal d'action sociale et, le cas échéant, de la caisse des écoles qui lui sont rattachés ». Cependant, et contrairement au cas de mutualisation au sein du CDG, le décret du 3 avril 1985 ne tire aucune conséquence de cette dernière forme de mutualisation sur l'exercice des droits syndicaux, ne permettant pas de définir strictement les règles de calcul des crédits d'heures de décharge syndicale et du nombre d'autorisations d'absence.

Deux hypothèses se posent alors. Il pourrait d'abord être considéré que la phrase précitée de l'article 15 de la loi de 1984, qui permet de prendre en compte l'effectif cumulé des fonctionnaires de la commune et du CCAS, s'applique pour toutes les règles de calcul liées à l'activité de représentation du personnel et donc également aux règles de décharge syndicale et d'autorisations d'absence. Dans ce cas, des décharges ou autorisations pourraient être accordées au représentant d'un syndicat relevant de la seule commune, selon un crédit d'heures ayant pour base de calcul l'effectif cumulé de la commune et du CCAS.

● **Les articles 16 et 18 du décret.** La seconde hypothèse consisterait à appliquer strictement le texte des articles 16 et 18 du décret de 1985, dès lors que les dérogations prévues par ce décret pour les centres de gestion semblent être limitatives, et de ne prendre en compte, pour les représentants syndicaux de la commune, que les effectifs de la commune, et pour les représentants syndicaux du CCAS, seulement les effectifs du CCAS.

Cette alternative ne résiste toutefois pas à l'examen de l'égalité de traitement entre organisations syndicales, les droits tirés du décret n° 85-397 devant être attribués aux différents syndicats dans le respect de ce dernier (11).

Ainsi, et d'une part, dans l'hypothèse d'une structure syndicale mutualisée, la prise en compte de l'effectif global commune-EPCI-CCAS pour le calcul du nombre d'heures de décharge ou d'autorisations d'absence pour le représentant de l'organisation syndicale au sein de l'EPCI créerait une différence de situation injustifiée à l'égard des organisations syndicales présentes uniquement au sein de cet EPCI, lesquelles bénéficieraient d'un nombre d'heures réduites, prises en compte sur l'effectif de l'EPCI uniquement. D'autre part, dans l'hypothèse d'une mutualisation d'instance représentative entre la commune et son CCAS, un calcul sur la base de l'effectif commun aux deux entités pourrait sembler logique, dès lors que les représentants du personnel élus à la CAP et au CT représentent en théorie l'ensemble du personnel concerné par l'instance en question.

Toutefois, ce calcul ne saurait dépendre du syndicat concerné et doit nécessairement être le même pour tous les syndicats représentés ou non dans les différentes collectivités et établissements.

Certes, le décret prévoit lui-même que « les dispositions du présent décret ne font pas obstacle à la conclusion

entre l'autorité territoriale et les organisations syndicales de conditions plus avantageuses » (12). Mais la mutualisation systématique des effectifs d'une commune et d'un CCAS pour l'application des règles de calcul du nombre d'heures de décharge et d'autorisations d'absence ne serait pas plus favorable aux syndicats : si certaines organisations syndicales seraient avantagées par un tel fonctionnement, d'autres en seraient nécessairement lésées. Ainsi, l'absence de précision par les textes des règles de calcul du nombre d'heures de décharges syndicales et d'autorisations d'absences en cas de mutualisation des instances entre la commune et son CCAS impose de recourir, et ce pour l'ensemble des organisations syndicales représentées à la commune et/ou au CCAS, au régime général de calcul du nombre d'heures de décharge et d'autorisations d'absence prévu aux articles 16 et 18 du décret du 3 avril 1985, à savoir un calcul indépendant de l'existence d'une CAP et d'un CT commun, en fonction de la présence ou non de représentants syndicaux au sein de chacune des entités.

Les dispositions du décret du 3 avril 1985 devraient être modifiées avant les élections professionnelles du 10 décembre 2014. Le projet de décret prévoit de créer un crédit global de « temps syndical », réparti en deux contin-

gents : décharges syndicales et autorisations d'absence. Ces propositions ont toutefois fait l'objet d'un avis négatif du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale le 17 septembre 2014, et il reste permis de douter que cette modification soit l'occasion de fixer textuellement la situation particulière des cas de mutualisation. ■

(1) Pour les communes et leurs établissements publics (CCAS et caisses des écoles) dont les effectifs communs sont supérieurs, pour la création d'une CAP commune, à 350 agents, pour la création d'un CT commun, à 50 agents.

(2) CE, 25 février 1998, Anglade, n° 088885, aux tables p. 686.

(3) Décret n° 85-397 du 3 avril 1985, art. 1. Pour rappel, il suffit que le syndicat désigne un de ses membres au sein du personnel de l'entité administrative comme son représentant pour qu'une section syndicale soit créée.

(4) Par exemple, le droit à un local syndical, décret n° 85-397 préc., art. 3.

(5) Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, art. 100.

(6) Décret n° 85-397 préc., art. 16.

(7) Idem, art. 18. Le même constat est fait s'agissant des règles relatives aux autorisations d'absence, pour lesquelles il est fait état d'un calcul effectué par « chaque collectivité ou établissement public » (décret n° 85-397 préc., art. 14).

(8) Décret n° 85-397 préc., art. 18 al. 19. Pour les autorisations d'absence, le même raisonnement est prévu par l'article 14 al. 4.

(9) Conseil d'Etat, 14 mars 1997, Département de la Moselle, n° 108380.

(10) CE, 31 mai 2007, Syndicat CFDT Interco 28, n° 298293, Rec. p. 222).

(11) Cour administrative d'appel de Nantes, 30 mai 2003, Syndicat unitaire CGT des personnels du district de l'agglomération angevine, n° 02NT01011.

(12) Décret n° 85-397 préc., art. 2.