

Circulaire FP n° 1487 du 18 novembre 1982 relative à l'application du décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique

(JO Lois et décrets du 09 février 1983 page 1593)

Le ministre délégué auprès du Premier ministre,
chargé de la fonction publique
et des réformes administratives

à

Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat

Objet : Application du décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique

Après la libération du territoire national, à laquelle les organisations syndicales avaient pris leur part, l'article 6 de la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946, dont les termes ont été confirmés par l'article 14 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, a reconnu le droit syndical aux agents de l'Etat tandis que la Constitution du 27 octobre 1946 posait, dans son Préambule, le principe que nul ne peut être inquiété en raison de son affiliation ou de sa non-appartenance à un syndicat.

Toutefois, la reconnaissance du droit syndical n'a pas été accompagnée de dispositions réglementaires concrètes concernant son exercice. Tout au long du quart de siècle suivant, ce problème a reçu des solutions diverses dans les ministères et administrations. C'est le mouvement de mai-juin 1968 qui a conduit à l'engagement gouvernemental d'établir les règles de l'exercice du droit syndical, concrétisé deux ans plus tard dans l'instruction du 14 septembre 1970 et dans les circulaires ministérielles d'application.

Ces dispositions avaient le mérite de consacrer dans des textes des pratiques non écrites, de les codifier pour l'ensemble de la fonction publique et d'établir dans les divers domaines de l'exercice du droit syndical une série de droits nouveaux. Cependant, elles étaient marquées, dès leur élaboration, par des conceptions étroites et limitatives, déjà dépassées, de la réalité du syndicalisme de la fonction publique. De plus, les gouvernements successifs ont toléré ou encouragé les interprétations restrictives de ces textes, qui ont été cependant complétés par les circulaires du 17 juin 1976 et du 3 mars 1980.

Quoi qu'il en soit, le Conseil d'Etat leur a dénié toute valeur réglementaire.

Les problèmes de l'exercice effectif du droit syndical et de l'élaboration d'un décret permettant de lui donner tout à la fois une base juridique indiscutable et un champ plus large étaient donc posés.

Dans cet esprit, une double démarche a été engagée :

- d'une part, la circulaire n° 1579/S.G. du 12 août 1981 a recommandé d'accorder, sous réserve des nécessités du service, des autorisations spéciales d'absence aux représentants syndicaux dûment mandatés pour prendre part aux activités institutionnelles des syndicats locaux et d'appliquer sans esprit restrictif l'instruction du 14 septembre 1970.

La circulaire FP n° 1438 du 26 novembre 1981 a permis que des autorisations d'absence puissent être accordées jusqu'au 31 décembre au-delà des limites annuelles fixées par l'instruction du 14 septembre 1970, en vue de permettre aux organisations syndicales de faire face aux impératifs fortement accrus de la concertation.

- d'autre part, un groupe de travail a été constitué en septembre 1981 avec les organisations syndicales pour examiner la refonte du droit syndical dans la fonction publique. Le Conseil supérieur de la fonction publique a été saisi, dans sa session du 22 décembre 1981, d'un projet de décret qui a été, après avis du Conseil d'Etat, signé par le Président de la République le 28 mai 1982.

Le Gouvernement a, en effet, la volonté de rénover et d'accroître les droits des agents de l'Etat car il considère qu'un fonctionnaire doit être libre et responsable pour être réellement efficace dans l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées. Il entend, par conséquent, étendre les droits syndicaux de ces agents tout en poursuivant parallèlement l'amélioration de la qualité des prestations fournies aux usagers des services publics.

Tel est l'objet du décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique.

Les dispositions de ce décret ont rendu nécessaire une modification des articles 1er et 5 du décret n° 59-309 du 14 février 1959 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires et à certaines modalités de cessation définitive de fonctions ainsi que de l'article 3, 2°, du décret n° 59-310 du 14 février 1959 relatif aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics, à l'organisation des comités médicaux et au régime des congés des fonctionnaires. Tel est l'objet des décrets n°s 82-448 et 82-449 du 28 mai 1982.

La présente circulaire examinera successivement :

- le champ d'application du décret n° 82-447 ;
- les conditions d'exercice des droits syndicaux ;
- la situation des représentants syndicaux ;
- le problème de l'appréciation de la représentativité syndicale.

I.- CHAMP D'APPLICATION DU DECRET N° 82-447

Les dispositions du décret n° 82-447 concernent tous les fonctionnaires régis par l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 et tous les agents non titulaires (stagiaires, auxiliaires, contractuels, vacataires) employés dans les administrations centrales de l'Etat, les services extérieurs qui en dépendent et les établissements publics de l'Etat ne présentant pas un caractère industriel et commercial (art. 1er du décret n° 82-447). Elles concernent également les ouvriers des établissements industriels de l'Etat. Les modalités de l'exercice du droit syndical par les fonctionnaires français à l'étranger feront l'objet d'une circulaire particulière.

Le décret n° 82-447 précise, dans son article 21, qu'il n'entrera en vigueur qu'à compter du 1er janvier 1983.

Toutefois, en ce qui concerne le ministère de l'éducation nationale et le personnel enseignant du ministère de l'agriculture, les dispositions relatives aux décharges ministérielles d'activité de service sont entrées progressivement en vigueur dès le début de l'année scolaire

1982-1983. Ces dispositions s'appliqueront intégralement à partir du début de l'année scolaire 1983-1984.

Par ailleurs, en ce qui concerne tous les départements ministériels, les dispositions du décret dont la mise en oeuvre ne se heurte pas à d'importantes difficultés matérielles peuvent d'ores et déjà entrer en vigueur.

Toutes les autres modalités de l'activité syndicale dans la fonction publique demeureront régies, jusqu'au 1er janvier 1983, par l'instruction du Premier ministre du 14 septembre 1970, complétée par la circulaire n° 1406 du secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre du 3 mars 1980 et par la circulaire n° 1579/S.G. du Premier ministre du 12 août 1981.

II. - CONDITIONS D'EXERCICE DES DROITS SYNDICAUX

A. - Locaux syndicaux. (art. 3 du décret n° 82-447)

Lorsque les effectifs du personnel d'un service ou d'un groupe de services implantés dans un bâtiment administratif commun sont égaux ou supérieurs à cinquante agents, l'administration doit mettre à la disposition des organisations syndicales les plus représentatives ayant une section syndicale un local commun à ces différentes organisations. Les modalités d'utilisation de ce local commun sont fixées par accord entre les organisations syndicales concernées et, à défaut d'un tel accord, par l'autorité administrative gestionnaire du local.

Dans toute la mesure du possible, l'administration met un local distinct à la disposition de chacune des organisations syndicales les plus représentatives ayant une section syndicale.

Cette attribution de locaux distincts est de droit lorsque les effectifs du personnel d'un service ou d'un groupe de services implantés dans un bâtiment administratif commun sont supérieurs à 500 agents. Dans un tel cas, s'il existe dans le service ou le groupe de services plusieurs syndicats représentatifs affiliés à une même fédération ou confédération, ils se voient attribuer un même local.

La notion de bâtiment administratif commun s'entend soit d'un immeuble abritant plusieurs services relevant ou non de ministères distincts, soit d'immeubles situés à proximité immédiate les uns des autres et dans les lesquels sont implantés des services relevant ou non de ministères distincts.

Les locaux mis à la disposition des organisations syndicales les plus représentatives doivent normalement être situés dans l'enceinte des bâtiments administratifs. Lors de la construction de nouveaux bâtiments administratifs ou lors de l'aménagement de bâtiments administratifs existant, il conviendra donc de veiller à ce que soit prévue l'existence de locaux affectés aux organisations syndicales les plus représentatives. En cas d'impossibilité de trouver des locaux dans l'enceinte des bâtiments administratifs, ou dans l'hypothèse exceptionnelle où les missions du service public empêchent que ces locaux soient situés dans cette enceinte, l'administration doit mettre à la disposition des organisations syndicales les plus représentatives des locaux situés en dehors de l'enceinte des bâtiments administratifs. Si l'administration loue de tels locaux, elle supporte les frais afférents à leur location. Le choix

de ces locaux est effectué après concertation avec les organisations syndicales concernées. Il est souhaitable qu'ils soient situés le plus près possible du lieu de travail des agents.

Les locaux ainsi mis à la disposition des organisations syndicales les plus représentatives doivent convenir à l'exercice de la mission syndicale. Ils comprendront dans tous les cas le mobilier nécessaire, une machine à dactylographier et un poste téléphonique. L'administration doit prendre en charge le coût de l'abonnement du poste téléphonique. Les conditions dans lesquelles elle prend en charge, dans la limite des crédits disponibles, le coût des communications sont définies par l'administration après concertation avec les organisations syndicales concernées.

De même, la concertation entre l'administration et les organisations syndicales les plus représentatives doit permettre de définir les conditions dans lesquelles ces organisations peuvent avoir accès, dans la limite des crédits disponibles, aux moyens de reproduction de l'administration, ou obtenir le concours de l'administration pour l'acheminement de leur correspondance.

L'administration doit laisser accéder aux locaux mis à la disposition des organisations syndicales les plus représentatives les agents en activité dans le département ministériel concerné.

B. - Réunions syndicales. (art. 4 à 7 du décret n° 82-447)

Toute organisation syndicale régie par le livre quatrième du code du travail peut tenir des réunions statutaires à l'intérieur des bâtiments administratifs en dehors des horaires de service. Elle peut également tenir des réunions statutaires à l'intérieur des bâtiments administratifs durant les heures de service mais, dans ce cas, seuls des agents n'étant pas en service ou des agents bénéficiant d'une autorisation spéciale d'absence en vertu des articles 13 ou 14 du décret n° 82-447 peuvent y assister (art. 4 du décret n° 82-447).

De même, toute organisation syndicale peut tenir des réunions d'information à l'intérieur des bâtiments administratifs en dehors des horaires de service. Elle peut également tenir des réunions d'information à l'intérieur des bâtiments administratifs durant les heures de service mais, dans ce cas, seuls les agents qui ne sont pas en service peuvent y assister (art. 4 du décret n° 82-447).

En outre, les organisations syndicales les plus représentatives sont autorisées à tenir, pendant les heures de service, une réunion mensuelle d'information (art. 5 du décret n° 82-447). Chaque agent a le droit de participer, à son choix et sans perte de traitement, à l'une de ces réunions mensuelles d'information. La durée de chaque réunion mensuelle d'information ne peut pas excéder une heure.

Les dispositions de cet article 5 doivent être comprises comme signifiant que chaque agent doit avoir, chaque mois, la possibilité d'assister pendant ses heures de service, s'il le désire, à une réunion d'information syndicale d'une durée d'une heure. Ce principe conduit, dans les services dont tous les agents n'ont pas les mêmes horaires de travail (exemple du ministère des P.T.T. dont les agents de certains services travaillent par brigades), à ce que la même organisation syndicale puisse être autorisée à tenir plusieurs réunions d'information d'une heure au cours d'un même mois, à savoir autant de réunions que de types de régime de travail.

Par ailleurs, une interprétation stricte des dispositions de l'article 5 du décret n° 82-447 aboutirait, en fait, à les rendre totalement inapplicables dans les services, notamment extérieurs, dont les agents sont très disséminés. Aussi convient-il d'interpréter avec souplesse ces dispositions et d'admettre, dans une telle hypothèse, et sous réserve des nécessités du service, qu'une organisation syndicale puisse regrouper plusieurs heures mensuelles d'information afin de tenir une réunion d'information destinée aux agents du service employés dans un secteur géographique déterminé, voire sur l'ensemble du territoire national. Il est hautement souhaitable qu'un tel regroupement ne puisse pas aboutir à tenir des réunions de plus de trois heures par trimestre. Par ailleurs, la tenue des réunions résultant d'un regroupement ne devra pas aboutir à ce que les autorisations spéciales d'absence accordées aux agents désirant assister à ces réunions excèdent douze heures par année civile, délais de route non compris. Ces réunions se dérouleront dans l'un des bâtiments du service concerné.

D'autre part, si une réunion mensuelle d'information est organisée, en application de l'article 5, pendant la dernière heure de service de la journée, elle peut se prolonger au-delà de la fin du service en application de l'article 4.

Chaque réunion syndicale d'information tenue en application de l'article 4 ou de l'article 5 du décret n° 82-447 ne peut s'adresser qu'aux personnels appartenant au service dans lequel la réunion est organisée. Dans le cas où plusieurs services relevant ou non de ministères distincts sont implantés dans un bâtiment administratif commun, au sens où l'entend l'article 3 de ce décret, les réunions d'information peuvent s'adresser aux personnels appartenant à l'ensemble de ces services. Une réunion d'information doit être considérée comme syndicale dès lors que la demande tendant à obtenir l'autorisation de l'organiser émane d'une organisation syndicale, s'il s'agit d'une réunion d'information organisée en vertu de l'article 4 du décret n° 82-447, ou d'une organisation syndicale appartenant à la catégorie des plus représentatives, s'il s'agit d'une réunion d'information organisée en vertu de l'article 5 de ce décret. Un chef de service ne saurait en aucun cas interdire la tenue d'une réunion d'information pour un motif tiré de l'ordre du jour de cette réunion.

Les organisations syndicales qui souhaitent organiser des réunions statutaires ou des réunions d'information dans l'enceinte d'un bâtiment administratif doivent adresser une demande d'autorisation au responsable de ce bâtiment au moins une semaine avant la date de chaque réunion.

Toutefois, il pourra être fait droit à des demandes présentées dans un délai plus court pour les réunions statutaires prévues à l'article 4 du décret n° 82-447 dans la mesure où elles concernent un nombre limité d'agents et ne sont pas, dès lors, susceptibles d'interférer avec le fonctionnement normal du service.

Les réunions syndicales prévues par les articles 4 et 5 du décret n° 82-447, qu'elles soient statutaires ou d'information, ne doivent pas porter atteinte au bon fonctionnement du service ou entraîner une réduction de la durée d'ouverture de ce service aux usagers. La concertation entre l'administration et les organisations syndicales doit permettre de définir les conditions dans lesquelles ces organisations pourront mettre en oeuvre leur droit à tenir des réunions sans que le fonctionnement du service soit gravement perturbé et que la durée d'ouverture de ce service aux usagers soit réduite).

Tout représentant syndical mandaté à cet effet par une organisation syndicale a libre accès aux réunions tenues par cette organisation à l'intérieur des bâtiments administratifs, même s'il

n'appartient pas au service dans lequel une réunion se tient. La venue de ce représentant n'est pas subordonnée à une autorisation préalable du chef de service, qui doit simplement en être informé avant le début de la réunion. Toutefois, dans les services extérieurs de l'administration pénitentiaire, seuls les représentants syndicaux appartenant eux-mêmes aux corps de l'administration pénitentiaire pourront accéder aux réunions syndicales organisées dans l'enceinte des établissements pénitentiaires. En effet, l'accès à un établissement pénitentiaire est strictement réglementé et il ne saurait être question, pour d'évidentes raisons de sécurité, de méconnaître cette réglementation à l'occasion des réunions syndicales.

C. - Affichage des documents d'origine syndicale (art. 8 du décret n° 82-447)

Des panneaux réservés à l'affichage syndical doivent être installés dans chaque bâtiment administratif, le cas échéant par service si des services différents sont groupés dans un même immeuble. Ces panneaux doivent être placés dans des locaux (salles, couloirs, escaliers...) facilement accessibles au personnel, à l'exception des locaux qui sont spécialement affectés à l'accueil du public. Ils doivent être de dimensions suffisantes et dotés de portes vitrées ou grillagées et munies de serrures.

En ce qui concerne la teneur des documents affichés sur ces panneaux, l'instruction du 14 septembre 1970 employait l'expression d'« informations de nature syndicale ». Cette expression a amené les responsables de certaines administrations à s'opposer à l'affichage de certains documents d'origine syndicale en invoquant le caractère plus politique que professionnel des documents concernés. Etant donné qu'il est impossible de faire nettement le partage entre ce qui serait purement professionnel et les autres informations diffusées, le décret n° 82-447 a substitué à la notion « d'informations de nature syndicale » celle de « documents d'origine syndicale ». Tout document doit donc pouvoir être affiché dès lors qu'il émane d'une organisation syndicale. Le chef de service, s'il doit être informé de la nature et de la teneur du document affiché, n'est pas autorisé à s'opposer à son affichage, hormis le cas où ce document contrevient manifestement aux dispositions législatives relatives à la diffamation et aux injures publiques.

D. - Distribution de documents d'origine syndicale. (art. 9 du décret n° 82-447)

Tout document, dès lors qu'il émane d'une organisation syndicale, peut être distribué dans l'enceinte des bâtiments administratifs, à la triple condition que cette distribution ne concerne que les agents du service, qu'elle se déroule en dehors des locaux ouverts au public et qu'elle ne porte pas atteinte au bon fonctionnement du service. Si une telle distribution a lieu pendant les heures de service, elle ne peut être assurée que par des agents qui ne sont pas en service ou qui bénéficient d'une décharge d'activité de service en application de l'article 16 du décret n° 82-447.

E. - Collecte des cotisations syndicales. (art. 10 du décret n° 82-447)

Les cotisations syndicales peuvent être collectées dans l'enceinte des bâtiments administratifs à la double condition que cette collecte se déroule en dehors des locaux ouverts au public et qu'elle ne porte pas atteinte au bon fonctionnement du service. Si une telle collecte a lieu pendant les heures de service, elle ne peut être assurée que par des agents qui

ne sont pas en service ou qui bénéficient d'une décharge d'activité de service en application de l'article 16 du décret n° 82-447.

III. - SITUATION DES REPRESENTANTS SYNDICAUX

Le développement normal de l'activité des organisations syndicales impose que les représentants syndicaux ne puissent faire l'objet de discrimination en raison de leur activité syndicale, sur quelque plan ou sous quelque forme que ce soit et, en particulier, au plan du déroulement de leur carrière.

Par ailleurs, il est indispensable que les représentants syndicaux disposent d'un temps suffisant pour remplir leur mission. Les facilités dont ils sont susceptibles de bénéficier revêtent la forme soit d'un détachement, soit d'autorisations spéciales d'absence, soit de décharges d'activité de service.

A. - Détachement pour l'exercice d'un mandat syndical.

Aux termes de l'article 5 du décret n° 59-309 du 14 février 1959 modifié, le détachement était de droit pour l'exercice d'un mandat dans les organismes directeurs des syndicats, des fédérations de syndicats et des confédérations de syndicats constitués à l'échelon national. S'agissant de l'exercice d'un mandat dans les organismes directeurs syndicaux non visés par l'article 5, le détachement ne pouvait être prononcé que lorsque le mandat comportait des obligations empêchant l'exercice normal de sa fonction administrative par le fonctionnaire concerné (art. 1er [6°] du décret n° 59-309).

Le décret n° 82-448 du 28 mai 1982 est venu modifier sur ce point les articles 1er et 5 du décret n° 59-309. Il est désormais prévu que « le détachement pour l'exercice d'un mandat syndical est de droit. Il est prononcé par arrêté du seul ministre dont relève le fonctionnaire intéressé ».

B. - Autorisations spéciales d'absence.

Les articles 12 à 15 du décret n° 82-447 sont consacrés aux autorisations spéciales d'absence pour activités syndicales.

1° Les autorisations spéciales d'absence de l'article 13

L'article 13 du décret n° 82-447 a repris les dispositions de l'instruction du 14 septembre 1970, en ajoutant simplement les réunions des organismes directeurs des organisations syndicales internationales à la liste des activités institutionnelles syndicales énumérées par cette instruction.

Par conséquent, tout représentant syndical dûment mandaté par l'organisation à laquelle il appartient a le droit de s'absenter dix jours par an afin de participer à des congrès de syndicats nationaux, de fédérations de syndicats ou de confédérations de syndicats. Ce crédit annuel est porté à vingt jours lorsqu'il s'agit d'un représentant syndical appelé à prendre part aux congrès syndicaux internationaux ou aux réunions des organismes directeurs des organisations syndicales internationales, des syndicats nationaux, des confédérations de

syndicats, des fédérations de syndicats, des unions régionales de syndicats et des unions départementales de syndicats.

Il convient de noter que la définition des unions de syndicats est donnée aux articles L. 411-21 à L. 411-23 du code du travail. Selon ces articles, une union ne peut se constituer qu'entre deux ou plusieurs syndicats. Les unions de sections syndicales ne sauraient donc être considérées comme des unions de syndicats.

Je précise, d'autre part, que, pour l'application de l'article 13 du décret n° 82-447, les unions de fédérations de syndicats doivent être traitées de la même façon que les fédérations de syndicats.

2° Les autorisations spéciales d'absence de l'article 14

L'article 14 du décret n° 82-447 dispose que « des autorisations spéciales d'absence sont également accordées, pour les besoins de l'activité syndicale ministérielle et interministérielle, aux représentants syndicaux mandatés pour participer aux congrès ou aux réunions statutaires d'organismes directeurs des organisations syndicales d'un autre niveau que ceux indiqués à l'article 13 ».

Il s'agit là d'une innovation par rapport à l'instruction du 14 septembre 1970.

L'octroi des autorisations spéciales d'absence de l'article 14 n'obéit pas aux mêmes règles que l'octroi des autorisations spéciales d'absence de l'article 13.

Dans un premier temps, un contingent global de journées d'autorisations spéciales d'absence doit être, chaque année et dans chaque département ministériel, déterminé en divisant par 1 000 le nombre total des journées de travail accomplies au cours de l'année par l'ensemble des agents, titulaires et non titulaires, qui exercent leur activité dans le département ministériel concerné (services centraux, services extérieurs et établissements publics de l'Etat ne présentant pas un caractère industriel et commercial placés sous la tutelle de ce département). Les journées de travail accomplies par les agents qui sont mis à la disposition de ce département ministériel doivent donc être prises en considération, quelle que soit l'entité administrative dont relèvent ces agents. Par contre, les agents que ce département met à la disposition d'une autre entité administrative ne doivent pas être pris en compte. Il n'est guère possible de connaître avec exactitude quel est le nombre total des journées de travail accomplies au cours d'une année par l'ensemble des agents employés dans un département ministériel. Aussi faut-il s'en tenir à une solution simple et considérer d'une part, que chaque agent travaille en moyenne 240 jours par année civile et, d'autre part, que les effectifs à prendre en considération sont les effectifs budgétaires. Dans chaque département ministériel, le contingent global de journées d'autorisations spéciales d'absence accordées en application de l'article 14 du décret n° 82-447 sera donc calculé grâce à la formule suivante:

$$240 \text{ jours} \times \text{effectifs budgétaires (plus les agents mis à la disposition de ce département et les agents non titulaires qui ne figurent pas dans les effectifs budgétaires et moins les agents mis à disposition par ce département)} / 1\,000$$

Le contingent global de journées d'autorisations spéciales d'absence ainsi déterminé est ensuite reparti entre les organisations syndicales du département ministériel compte tenu de leur représentativité. Pour l'appréciation de cette représentativité, on se référera aux dispositions du paragraphe IV de la présente circulaire.

Chaque organisation syndicale gère librement le contingent de journées d'autorisations spéciales d'absence qui lui est alloué au terme de cette répartition. Elle peut l'utiliser aussi bien pour les activités institutionnelles des structures syndicales locales ministérielles que pour les activités institutionnelles des structures syndicales locales interministérielles. Elle peut notamment l'utiliser pour les activités institutionnelles de ses sections locales ou départementales.

Toutefois, par dérogation aux règles exposées dans les deux paragraphes précédents, une concertation menée au niveau de chaque département ministériel peut aboutir à ce que le contingent global de journées d'autorisations spéciales d'absence obtenu en appliquant la règle du millième soit divisé en deux sous-contingents : un premier sous-contingent consacré à l'attribution d'autorisations d'absence aux fédérations syndicales ministérielles et interministérielles ainsi qu'aux syndicats nationaux qui ne sont pas affiliés à l'une de ces fédérations; un second sous-contingent consacré à l'attribution d'autorisations d'absence à toutes les organisations syndicales du département ministériel, qu'elles soient ou non affiliées à une fédération.

En outre, après concertation avec les organisations syndicales intéressées, il est possible, dans un département ministériel, de répartir le contingent global de journées d'autorisations spéciales d'absence obtenu en appliquant la règle du millième (ou, si la possibilité prévue au paragraphe précédent a été utilisée, le sous-contingent consacré à toutes les organisations syndicales du département ministériel, qu'elles soient ou non affiliées à une fédération) entre les différents services du département et les différents établissements publics placés sous la tutelle de ce département. Une telle répartition doit être effectuée en fonction des effectifs employés dans ces services et établissements. Dans cette hypothèse, le sous-contingent accordé à chaque service ou établissement est réparti entre les organisations syndicales du service ou de l'établissement compte tenu de leur influence respective au sein de ce service ou de cet établissement.

3° Problèmes communes aux autorisations spéciales d'absence de l'article 13 et de l'article 14

Peut seule être considérée comme congrès, pour l'application des articles 13 et 14 du décret n° 82-447, une assemblée générale définie comme telle dans les statuts de l'organisation considérée, ayant pour but d'appeler l'ensemble des membres à se prononcer sur l'activité et l'orientation du syndicat, soit directement, soit par l'intermédiaire de délégués spécialement mandatés à cet effet.

Doit être considéré comme organisme directeur, pour l'application de ces articles 13 et 14, tout organisme qui est ainsi qualifié par les statuts de l'organisation syndicale considérée.

Rappelons, à ce sujet, que le décret n° 82-447 proclame, dans son article 2, le principe selon lequel « les organisations syndicales déterminent librement leurs structures dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, à charge pour les responsables de ces organisations d'informer l'administration ».

Les agents susceptibles d'obtenir une autorisation spéciale d'absence en application de l'article 13 ou de l'article 14 du décret n° 82-447 devront avoir été désignés conformément aux dispositions des statuts de leur organisation et devront justifier du mandat dont ils auront

été investis. Pour cela, ils devront adresser leur demande d'autorisations d'absence, appuyée de la convocation, à leur chef de service en principe au moins trois jours à l'avance. Il est toutefois demandé à l'administration de faire preuve de bienveillance et d'accepter d'examiner les demandes d'autorisations d'absence qui lui seraient adressées moins de trois jours à l'avance. Il est recommandé aux chefs de service de répondre dans les plus brefs délais aux demandes d'autorisation d'absence qui leur sont adressées.

Etant donné qu'elles concernent des activités institutionnelles syndicales d'un niveau différent, les autorisations spéciales d'absence de l'article 13 et celles de l'article 14 peuvent se cumuler. Un même agent peut donc bénéficier à la fois d'autorisations spéciales d'absence en vertu de l'article 13 et d'autorisations spéciales d'absence en vertu de l'article 14.

Les délais de route ne sont pas compris pour la computation des durées d'autorisations spéciales d'absence résultant de l'application des articles 13 et 14.

Signalons enfin que les autorisations spéciales d'absence peuvent être fractionnées en demi-journées.

4° Les autorisations spéciales d'absence de l'article 15

L'article 15 du décret n° 82-447 prévoit que des autorisations spéciales d'absence sont accordées, sur simple présentation de leur convocation, aux représentants syndicaux qui sont appelés à participer aux réunions organisées par l'administration soit à son initiative, soit à la demande des organisations syndicales.

Dans les mêmes conditions, des autorisations spéciales d'absence sont accordées aux représentants syndicaux qui sont appelés à siéger :

- au conseil supérieur de la fonction publique ;
- au sein des commissions administratives paritaires ;
- au sein des comités techniques paritaires ;
- au sein des comités économiques et sociaux régionaux ;
- au sein des comités d'hygiène et de sécurité ;
- au sein des groupes de travail convoqués par une autorité administrative ;
- au sein des conseils d'administration des organismes sociaux ou mutualistes ;
- au sein des conseils d'administration des hôpitaux et des établissements d'enseignement.

La durée de ces autorisations comprend :

- les délais de route ;
- la durée prévisible de la réunion ;
- un temps égal à la durée prévisible de la réunion qui est destiné à permettre aux représentants syndicaux concernés de préparer les travaux des organismes énumérés par l'article 15 et d'en assurer le compte rendu.

Les autorisations spéciales d'absence accordées en application de l'article 15 peuvent se cumuler avec les autorisations spéciales d'absence accordées en application de l'article 13 et de l'article 14.

C. - Décharges d'activité de service.

Les articles 16 à 19 du décret n° 82-447 traitent des décharges d'activité de service, qui correspondent, sous une nouvelle appellation, aux dispenses de service dont l'existence était prévue par l'instruction du 14 septembre 1970.

1° Notion de décharge d'activité de service

Les décharges d'activité de service peuvent être définies comme étant l'autorisation donnée à un agent public d'exercer, pendant ses heures de service, une activité syndicale au lieu et place de son activité administrative normale.

Les décharges d'activité de service peuvent être totales ou partielles. Je vous demande de veiller à ce que, lorsqu'un représentant syndical a été déchargé partiellement de service, sa charge administrative soit allégée en proportion de l'importance de la décharge dont il est bénéficiaire.

Les agents déchargés partiellement de service peuvent également bénéficier des autorisations spéciales d'absence prévues par les articles 13, 14 et 15 du décret n° 82-447.

Les décharges d'activité de service ne modifient pas la situation statutaire des fonctionnaires concernés. Ceux-ci demeurent en position d'activité dans leur corps et continuent à bénéficier de toutes les dispositions concernant cette position. Ils doivent notamment continuer à toucher les indemnités liées au grade et à l'affectation qu'ils percevraient avant d'être déchargés de service. S'agissant des indemnités liées à l'exercice d'une fonction ou représentative de frais, cette question sera tranchée par une décision spécifique. En attendant l'intervention de cette décision spécifique, il est recommandé de maintenir les pratiques actuellement en vigueur dans ce domaine.

Les droits en matière d'avancement d'un fonctionnaire déchargé partiellement de service doivent être appréciés en fonction des tâches administratives qu'il continue à assumer. Il va de soi que le fait qu'un fonctionnaire soit déchargé partiellement de service pour activités syndicales ne doit en aucun cas influencer l'appréciation portée sur sa manière de servir.

Les droits en matière d'avancement d'échelon et de grade d'un fonctionnaire déchargé totalement de service doivent être appréciés, « durant la période où l'intéressé demeure dans cette situation, par référence à ceux d'un membre du même corps ayant à la date de l'octroi de la décharge d'activité une situation équivalente à celle de l'intéressé et ayant bénéficié d'un avancement moyen depuis cette date » (art. 19 du décret n° 82-447). Cette disposition doit être interprétée comme signifiant que l'agent déchargé totalement de service doit bénéficier, en matière d'avancement d'échelon, de réductions d'ancienneté égales à la moyenne de celles dont ont bénéficié tous les agents du même corps et du même grade que le sien demeurés en service.

Par ailleurs, l'agent déchargé totalement de service peut être promu au grade supérieur lorsqu'il est titulaire du grade inférieur depuis un temps égal à celui qui a été, en moyenne, nécessaire aux agents de ce grade demeurés en service pour être promus.

Lorsque la décharge totale d'activité de service prend fin le fonctionnaire concerné doit être affecté, dans les meilleurs délais, dans un emploi correspondant à son grade. Le poste qui lui est alors assigné doit être situé dans la résidence où il exerçait avant d'être déchargé totalement de service ou, en cas d'impossibilité, dans la résidence la plus proche possible de cette dernière.

2° Etendue des décharges d'activité de service

L'instruction du 14 septembre 1970 laissait à chaque ministre le soin de déterminer, en accord avec les organisations syndicales, les dispositions applicables à son département en ce qui concerne l'octroi des dispenses de service. Il en est résulté des situations qui sont très variables selon les administrations.

Aussi le décret n° 82-447 met-il fin à cette disparité en fixant, dans son article 11, un certain nombre de règles destinées à présider à l'octroi des décharges d'activité de service dans tous les départements ministériels.

Selon l'article 16 du décret n° 82-447, la procédure d'octroi des décharges d'activité de service comporte trois opérations successives :

a) La première opération consiste à déterminer, chaque année, selon un système de dégressivité par tranche, un contingent global de décharges totales d'activité de service.

La détermination de ce contingent global a normalement lieu dans chaque ministère (art. 16, 3e alinéa, du décret n° 82-447).

Toutefois, un arrêté conjoint du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé du budget et des ministres intéressés peut regrouper certains départements ministériels en vue de la détermination du contingent global annuel de décharges d'activité de service (art. 18 du décret n° 82-447).

Cette détermination doit obéir à quatre grands principes :

1. Elle relève de la responsabilité de chaque ministre (ou des ministres concernés, dans l'hypothèse visée à l'article 18 du décret n° 82-447).

2. Tous les agents, titulaires et non titulaires, qui exercent leur activité dans le département ministériel concerné (services centraux, services extérieurs et établissements publics de l'Etat ne présentant pas un caractère industriel et commercial placés sous la tutelle de ce département) doivent être pris en compte, y compris ceux mis à la disposition de ce département, quelle que soit l'entité administrative dont ils relèvent. Par contre, les agents que le département ministériel met à la disposition d'une autre entité administrative ne doivent pas être pris en considération.

3. Cette détermination doit être effectuée à partir des effectifs budgétaires. De ces effectifs budgétaires doivent être déduits les agents que le département ministériel met à la disposition d'une autre entité administrative. A ces effectifs budgétaires doivent, par contre, être ajoutés les agents non titulaires qui ne figurent pas dans les effectifs budgétaires ainsi que les agents qui sont mis à la disposition du département ministériel par une autre entité administrative.

4. Les agents vacataires devront être comptabilisés en Equivalent temps plein. Par contre, chaque agent travaillant à temps partiel devra être comptabilisé comme un agent travaillant à temps complet.

L'application du système de dégressivité par tranche institué par l'article 16, premier alinéa, du décret n° 82-447 devrait conduire, par exemple, à accorder un contingent global de 23 décharges totales de service dans un département ministériel comptant 8 000 agents ($8\ 000 : 350 = 23$), de 127 décharges totales de service dans un département ministériel comptant 46 000 agents ($71 (25\ 000 : 350 = 71) + 56 (21\ 000 : 375 = 56) = 127$) et de 376 décharges totales de service dans un département ministériel comptant 148 000 agents ($71 (25\ 000 : 350 = 71) + 67 (25\ 000 : 375 = 67) + 125 (50\ 000 : 400 = 125) + 113 (48\ 000 : 425 = 113) = 376$).

La grille de calcul des décharges d'activité de service figurant à l'article 16, premier alinéa, du décret n° 82-447 fera l'objet d'un réexamen annuel, ainsi que je m'y suis engagé au cours de la session du 22 décembre 1981 du Conseil supérieur de la fonction publique.

b) La seconde opération consiste à répartir le contingent global de décharges totales d'activité de service déterminé au terme de la première opération entre les organisations syndicales du département ministériel considéré, compte tenu de leur représentativité (art. 16, 4e alinéa, du décret n° 82-447). Pour l'appréciation de cette représentativité, on se référera aux dispositions du paragraphe IV de la présente circulaire.

c) Dans un troisième temps, chaque organisation syndicale désigne, dans la limite du nombre de décharges totales d'activité de service auquel elle a droit en application de la seconde opération, les agents qu'elle entend voir bénéficier d'une décharge, soit totale, soit partielle, d'activité de service. Chaque organisation syndicale peut librement répartir les décharges de service qui lui sont allouées entre ses structures ministérielles et ses structures interministérielles, ainsi qu'entre ses structures centrales et ses structures locales (art. 16, 5e alinéa, du décret n° 82-447).

Par dérogation aux règles exposées dans le b et le c ci-dessus, une concertation menée au niveau de chaque département ministériel peut aboutir à ce que le contingent global de décharges totales d'activité de service calculé en application du a) soit divisé en deux sous-contingent : un premier sous-contingent consacré à l'attribution de décharges aux fédérations syndicales ministérielles et interministérielles ainsi qu'aux syndicats nationaux qui ne sont pas affiliés à l'une de ces fédérations; un second sous-contingent consacré à l'attribution de décharges à toutes les organisations syndicales du département ministériel, qu'elles soient ou non affiliées à une fédération.

En outre, après concertation avec les organisations syndicales intéressées, il est possible, dans un département ministériel, de répartir le contingent global de décharges totales d'activité de service calculé en application du a) (ou, si la possibilité prévue au paragraphe précédent a été utilisée, le sous-contingent consacré à toutes les organisations syndicales du département ministériel, qu'elles soient ou non affiliées à une fédération) entre les différents services du département et les différents établissements publics placés sous la tutelle de ce département. Une telle répartition doit être effectuée en fonction des effectifs employés dans ces services et établissements. Dans cette hypothèse, le sous-contingent accordé à chaque service ou établissement est réparti entre les organisations syndicales du service ou de l'établissement compte tenu de leur influence respective au sein de ce service ou de cet établissement.

A ces décharges de service à caractère ministériel, qui sont régies par les cinq premiers alinéas de l'article 16 du décret n° 82-447, viendront s'ajouter un certain nombre de décharges à caractère interministériel qui constituent une innovation par rapport à l'instruction

du 14 septembre 1970. Le dernier alinéa de l'article 16 du décret n° 82-447 dispose en effet que chaque fédération générale ou union générale de fonctionnaires représentée au Conseil supérieur de la fonction publique a droit à un nombre de décharges à caractère interministériel fixé, compte tenu du nombre de sièges dont elle dispose à ce conseil, par un arrêté conjoint du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget. Cet arrêté interviendra après qu'aura été fixée, dans les délais prévus par le décret n° 82-450 du 28 mai 1982 relatif au conseil supérieur de la fonction publique, la composition du nouveau conseil supérieur.

3° Stagiaires et décharges d'activité de service

J'attire votre attention sur le fait que, lorsqu'il s'agit de quelqu'un qui accède pour la première fois à l'administration ou de quelqu'un qui doit suivre les cours d'une école de formation, un stagiaire ne peut pas bénéficier d'une décharge, totale ou partielle, d'activité de service. Dans de tels cas, le stage préalable à la titularisation de l'agent doit en effet, pour constituer une épreuve valable, être accompli d'une manière assidue, et les diverses fonctions que l'autorité compétente peut être amenée à confier à un stagiaire doivent être effectivement assurées. Cette règle peut toutefois être assouplie dans le cas où la durée du stage est supérieure à un an.

D. - Autorisations spéciales d'absence, décharge d'activité de service et nécessités du service.

D'après l'article 12 du décret n° 82-447, les autorisations spéciales d'absence dont l'existence est prévue par les articles 13 et 14 de ce décret, afin de permettre aux représentants syndicaux de prendre part aux congrès syndicaux ou aux réunions des organismes directeurs syndicaux, sont accordées « sous réserve des nécessités du service ». En revanche, une autorisation spéciale d'absence doit être accordée de plein droit, sur simple présentation de sa convocation, à tout représentant syndical qui est appelé à siéger au sein de l'un des organismes énumérés par l'article 15 dudit décret.

Par ailleurs, l'article 16, 5e alinéa, du décret n° 82-447 dispose que, « dans la mesure où la désignation d'un agent se révèle incompatible avec la bonne marche de l'administration, le ministre ou le chef de service invite l'organisation syndicale à porter son choix sur un autre agent ». La commission administrative paritaire compétente doit être informée de cette décision et de ses motifs lors de sa réunion suivante.

Le décret n° 82-447 s'est, en fait, borné à reprendre un principe qui figurait déjà dans l'article 3 (2e) du décret n° 59-310 du 14 février 1959, en ce qui concerne les autorisations spéciales d'absence, et dans l'instruction du 14 septembre 1970, en ce qui concerne les décharges d'activité de service.

Une telle disposition n'a nullement pour objet de remettre en cause l'indépendance des organisations syndicales en donnant à l'administration le pouvoir, qui serait exorbitant, d'exercer un contrôle sur le choix des dirigeants responsables de ces organisations. Elle a uniquement pour but de garantir le bon fonctionnement des services publics.

Ainsi que je l'ai indiqué dans l'introduction de la présente circulaire, le Gouvernement entend, en effet, étendre les droits syndicaux des agents publics tout en améliorant parallèlement la qualité du service rendu aux usagers des services publics. Aussi lui est-il

apparu nécessaire de laisser à l'administration la possibilité de refuser d'accorder une autorisation spéciale d'absence ou de demander à une organisation syndicale de porter son choix sur un agent autre que celui désigné initialement par cette organisation pour bénéficier d'une décharge d'activité de service, si jamais l'absence de cet agent était de nature à perturber très gravement le fonctionnement du service.

En tout état de cause, l'administration ne devra recourir, pour l'application des articles 13, 14 et 16 du décret n° 82-447, qu'exceptionnellement à la notion de « nécessité du service ».

E. - Protection des représentants syndicaux contre le risque d'accident de service.

La protection contre le risque accident de service des agents titulaires ou non titulaires qui bénéficient, au titre de leur activité syndicale, d'autorisations spéciales d'absence, de décharges totales d'activité de service ou de décharges partielles d'activité de service en application des dispositions du décret n° 82-447 est assurée dans les conditions définies par la circulaire FP n° 1245 du 17 juin 1976.

IV. - LE PROBLEME DE L'APPRECIATION DE LA REPRESENTATIVITE SYNDICALE

a) L'appréciation de l'influence respective des organisations syndicales dans le cadre de l'application des articles 14 et 16 du décret n° 82-447:

Le contingent ministériel d'autorisations spéciales d'absence prévu par l'article 14 du décret n° 82-447 et le contingent ministériel de décharges d'activité de service prévu par l'article 16, premier alinéa, dudit décret sont répartis entre les organisations syndicales compte tenu de leur représentativité.

Pour l'application de ces deux articles, l'influence respective des différentes organisations syndicales doit être appréciée dans le cadre de l'ensemble du département ministériel (services centraux, services extérieurs et établissements publics ne présentant pas un caractère industriel et commercial placés sous la tutelle de ce département)¹ et en prenant en considération la totalité des agents titulaires (y compris les agents mis à la disposition du département par une autre entité administrative) et des agents non titulaires exerçant leur activité dans le département.

Les résultats des élections aux commissions administratives paritaires permettent d'apprécier l'influence respective des différentes organisations syndicales parmi les fonctionnaires. Par résultats des élections aux commissions administratives paritaires, il convient d'entendre le nombre moyen de voix tel qu'il est défini par l'article 20, troisième alinéa du décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires: « le nombre moyen de voix obtenu par chaque liste s'obtient en divisant le nombre total de suffrages acquis par chaque liste par le nombre de représentants titulaires et suppléants à élire pour la représentation du corps considéré ».

¹ Rappelons toutefois que lorsque le contingent global d'autorisations spéciales d'absence ou de décharges totales d'activité de service prévu par les articles 14 et 16 du décret n° 82-447 a été réparti entre les différents services d'un département ministériel ou les différents établissements publics placés sous la tutelle de ce département, le sous-contingent ainsi affecté à chaque service ou établissement doit être à son tour réparti entre les organisations syndicales du service ou de l'établissement considéré en fonction de leur influence respective appréciée au niveau de ce service ou de cet établissement.

Par contre, les résultats des élections aux commissions administratives paritaires ne permettent pas d'apprécier l'influence des organisations syndicales parmi les agents non titulaires et parmi les fonctionnaires mis à disposition.

Pour ce qui est des agents non titulaires, certains d'entre eux sont dotés de commissions consultatives paritaires *ad hoc*, instituées en dehors de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires. Les résultats enregistrés à l'occasion de l'élection de ces commissions consultatives paritaires *ad hoc* doivent alors être pris en considération, pour l'appréciation de l'influence des organisations syndicales en vue de l'application des articles 14 et 16 du décret n° 82-447, dans les mêmes conditions que les résultats des élections aux commissions administratives paritaires des fonctionnaires. Mais il se peut également que certains agents non titulaires ne soient pas dotés d'une commission consultative *ad hoc*. Dans une telle hypothèse, deux cas doivent être envisagés :

1° Si ces agents non titulaires sont peu nombreux par rapport aux fonctionnaires en activité dans le département ministériel considéré, il n'y a pas lieu de les prendre en considération pour apprécier l'influence respective des différentes organisations syndicales. En raison de leur faible nombre, ils ne sont pas, en effet, susceptibles de modifier l'influence respective des différentes organisations syndicales telle qu'elle est révélée chez les fonctionnaires par les élections aux commissions administratives paritaires.

2° Si le nombre des agents non titulaires n'est pas négligeable par rapport à celui des fonctionnaires en activité dans le département ministériel considéré, il y a lieu de les prendre en considération pour apprécier l'influence respective des différentes organisations syndicales. Ils sont, en effet, susceptibles de modifier l'influence respective des différentes organisations syndicales telle qu'elle est révélée chez les fonctionnaires par les élections aux commissions administratives paritaires. Il convient donc dans ce cas de procéder à une consultation de ces agents non titulaires organisée dans les mêmes conditions que celle prévue par le second alinéa de l'article 11 du décret n° 82-452 relatif aux comités techniques paritaires.

Les principes énoncés ci-dessus à propos des agents non titulaires sont aussi applicables en ce qui concerne les fonctionnaires mis à la disposition du département ministériel considéré, quelle que soit l'entité administrative dont ils relèvent. Par conséquent, si les fonctionnaires ainsi mis à disposition sont peu nombreux dans le département ministériel, il n'y a pas lieu de les prendre en considération pour apprécier l'influence respective des différentes organisations syndicales. Si au contraire, leur nombre n'est pas négligeable, il y a lieu de les prendre en considération et il est donc nécessaire de les consulter dans les conditions prévues au second alinéa de l'article 11 du décret n° 82-452.

D'autres solutions que celles indiquées dans les quatre paragraphes précédents peuvent toutefois être employées si elles permettent de cerner plus facilement l'influence respective des différentes organisations syndicales en vue de l'octroi des autorisations spéciales d'absence de l'article 14 et des décharges d'activité de service de l'article 16 du décret n° 82-447. Tel est le cas du ministère de la défense où les comités d'hygiène et de sécurité sont élus par l'ensemble des agents (titulaires, non titulaires, ouvriers des établissements industriels de l'Etat), et où les résultats des élections aux commissions d'avancement permettent de définir la représentativité des organisations syndicales au sein des personnels ouvriers de la marine. Tel est également le cas du ministère de la culture où il est procédé à une consultation des

personnels pour composer les comités techniques paritaires. Les résultats des élections aux comités d'hygiène et de sécurité, dans le premier cas, ou de la consultation des personnels dans le second cas, permettant de connaître l'influence respective des différentes organisations syndicales dans le cadre du département ministériel et peuvent donc être utilisés pour procéder à la répartition entre ces organisations des autorisations spéciales d'absence de l'article 14 et des décharges d'activité de service.

b) La notion d'organisations syndicales les plus représentatives :

Deux articles du décret n° 82-447 utilisent la notion d'organisations syndicales les plus représentatives. C'est ainsi que l'article 3 prévoit que seules les « organisations syndicales les plus représentatives dans l'établissement considéré, ayant une section syndicale » peuvent bénéficier d'un local mis à leur disposition par l'administration. De même, seules les organisations syndicales les plus représentatives peuvent tenir la réunion mensuelle d'information instituée par l'article 5.

Les problèmes que pose la question de savoir si une organisation syndicale appartient à la catégorie des plus représentatives revêtent un triple aspect :

- qui doit apprécier si une organisation syndicale appartient à la catégorie des plus représentatives ?
- à partir de quels critères l'appartenance d'une organisation syndicale à la catégorie des plus représentatives doit-elle être appréciée ?
- dans quel cadre cette appartenance d'une organisation syndicale à la catégorie des plus représentatives doit-elle être appréciée ?

En ce qui concerne le premier point, il incombe au chef de service concerné d'apprécier, sous le contrôle du juge administratif en cas de recours contentieux, si une organisation syndicale appartient ou non à la catégorie des plus représentatives pour l'application des articles 3 et 5 du décret n° 82-447.

En ce qui concerne le second point, les critères permettant de déterminer si une organisation syndicale appartient ou non à la catégorie des plus représentatives sont au nombre de cinq : les effectifs, l'indépendance, les cotisations l'expérience et l'ancienneté du syndicat, l'attitude patriotique pendant l'occupation (loi du 11 février 1950). Les difficultés suscitées par l'application de ces critères sont tranchées par les tribunaux. Trente-sept ans après la fin de la seconde guerre mondiale, la jurisprudence n'a plus guère l'occasion d'employer le critère de l'attitude patriotique pendant l'occupation. En outre, elle a enrichi le contenu de ces critères en faisant appel à des notions telles que l'activité réelle ou l'audience du syndicat. Les juges accordent notamment une très grande importance à l'audience du syndicat, laquelle est révélée par les résultats des élections professionnelles.

S'agissant de la fonction publique, les élections professionnelles à prendre en considération sont essentiellement les élections des représentants du personnel au sein des commissions administratives paritaires. C'est le nombre moyen, tel qu'il est défini par le troisième alinéa de l'article 20 du décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires, des voix obtenues par chaque organisation syndicale à l'occasion des élections aux commissions administratives paritaires qui est le critère essentiel permettant de décider si une organisation appartient ou non à la catégorie des plus représentatives.

Dans la mesure toutefois où les élections aux commissions administratives paritaires ne concernent que les seuls fonctionnaires, les résultats enregistrés lors de ces élections doivent être complétés par les résultats d'autres élections dans tous les cas où ces résultats permettent de cerner avec plus de précision l'influence respective des différentes organisations syndicales parmi les personnels, titulaires et non titulaires, concernés : nombre de suffrages recueillis lors de l'élection des représentants du personnel au sein des commissions consultatives dont sont dotées certaines catégories d'agents non titulaires à statut ; nombre de suffrages recueillis lors de l'élection des membres du comité technique paritaire si la procédure prévue par le premier alinéa de l'article 11 du décret n° 82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires a été utilisée ; nombre de suffrages recueillis lors de la consultation du personnel relative à la composition du comité technique paritaire si la procédure prévue par le second alinéa de l'article 11 du décret n° 82-452 a été employée ; nombre de suffrages recueillis lors des élections aux comités d'hygiène et de sécurité dans le cas des administrations qui, tel le ministère de la défense, sont dotées de comités d'hygiène et de sécurité dont les représentants du personnel sont élus ; nombre de suffrages recueillis lors de l'élection des commissions d'avancement des personnels ouvriers de la marine dans le cas du ministère de la défense...

En ce qui concerne le troisième point, il convient, pour l'application de l'article 3 et de l'article 5 du décret n° 82-447, de se situer au niveau du service ou du groupe de services concerné pour apprécier si une organisation syndicale appartient ou non à la catégorie des plus représentatives. Par conséquent, un syndicat affilié à une fédération représentative sur le plan national ne saurait bénéficier d'un local ou tenir une réunion mensuelle d'information pendant les heures de service si, dans le service ou le groupe de services concerné, il n'a pas recueilli de voix, ou n'a recueilli qu'un très faible nombre de voix lors des élections professionnelles. En revanche, un syndicat qui n'est pas affilié à une fédération représentative sur le plan national doit bénéficier d'un local et être autorisé à tenir une réunion mensuelle d'information pendant les heures de service s'il est effectivement représentatif dans le service ou le groupe de services concerné.

L'instruction n° 10-383/S.G. du Premier ministre du 14 septembre 1970 relative à l'exercice des droits syndicaux dans la fonction publique, la circulaire n° 1406 du secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre du 3 mars 1980 et la circulaire n° 1579/S.G. du Premier ministre du 12 août 1981 seront abrogées à compter du 1er janvier 1983.

Aux termes de l'article 17 du décret n° 82-447, « lorsque l'application des règles énoncées à l'article 16 du présent décret aboutit à l'octroi d'un nombre de décharges inférieur à celui accordé en application des dispositions en vigueur dans certains ministères à la date de publication du présent décret, un arrêté du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé du budget et du ou des ministres intéressés, peut décider le maintien du nombre des décharges au niveau antérieur ». Il est évident que cet article 17 ne vise que le nombre global de décharges de service attribuées au sein d'un département ministériel. Il ne saurait valablement être invoqué par une organisation syndicale qui, ayant perdu des voix lors des élections aux commissions administratives paritaires, souhaiterait que le nombre des décharges dont elle bénéficie soit maintenu à son niveau antérieur.

L'article 17 est le seul article du décret qui aborde explicitement le problème des droits acquis.

Toutefois, en ce qui concerne les autres dispositions du décret, il va de soi qu'il ne peut être envisagé que leur entrée en vigueur puisse avoir pour effet de remettre en cause les facilités

obtenues, dans certains services, par les organisations syndicales lorsque ces facilités sont d'ores et déjà importantes que celles résultant de l'application du décret. Ne doivent toutefois pas être considérées comme des « droits acquis » les facilités qui ont pu être accordées, au cours des derniers mois, en application de la circulaire n° 1579/S.G. du 12 août 1981 et de la circulaire n° FP/1438 du 26 novembre 1981 relative aux autorisations spéciales d'absence pour la fin de l'année 1981.

Je tiens enfin à souligner que les organisations syndicales constituent, vis-à-vis des pouvoirs publics, la voie naturelle de représentation des personnels de l'Etat et que le Gouvernement a le souci de développer, à tous les niveaux au sein des administrations, la concertation entre les représentants de l'Etat et ceux de ces organisations.

Cette concertation doit se développer non seulement dans le cadre des organes prévus par la loi ou par le règlement (Conseil supérieur de la fonction publique, comité interministériel des services sociaux des administrations de l'Etat, comités techniques paritaires, commissions administratives paritaires, comités d'hygiène et de sécurité), mais encore à l'occasion de contacts directs entre les autorités hiérarchiques responsables, à tous les niveaux, et les délégués des syndicats ou des sections syndicales que les syndicats jugent opportun de créer.

J'insiste donc tout particulièrement pour que toutes les autorités responsables se prêtent de la manière la plus large possible à la concertation, soit en accordant des audiences qui leur sont demandées par les syndicats ou les sections syndicales, soit en prenant l'initiative de consulter, sous la forme la plus appropriée, les représentants des syndicats ou des sections syndicales.

Ces audiences doivent avoir lieu régulièrement et traiter non seulement des problèmes immédiats des personnels mais aussi des problèmes généraux ou particuliers du service, ceci en vue de favoriser l'information des personnels par le biais de leurs représentants et d'associer le plus possible ces derniers aux décisions de l'administration. Ainsi devront s'instaurer dans la fonction publique de nouvelles relations ayant pour but de rechercher un accord entre les organisations syndicales et l'administration avant que celle-ci ne prenne la décision.

Doivent notamment faire l'objet d'une concertation approfondie toutes les difficultés que sont susceptibles d'engendrer l'application des dispositions du décret n° 82-447 ou de la présente circulaire et, d'une manière plus générale, l'exercice du droit syndical par les agents de l'Etat.

Les services de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (bureau FP/3) sont à votre disposition pour vous fournir toute précision supplémentaire à propos de l'exercice du droit syndical dans la fonction publique.

Ils devront être tenus informés de tous les projets de circulaires ministérielles qui seraient envisagées pour l'application du décret n° 82-447.

Paris, le 18 novembre 1982.

*Le Ministre délégué
auprès du Premier ministre,
chargé de la fonction publique
et des réformes administratives,*

Anicet LE PORS.