

SANTÉ

ETABLISSEMENTS DE SANTÉ

Personnel

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ

Direction générale de l'offre de soins

Sous-direction des ressources humaines
du système de santé

Bureau de l'organisation des relations sociales
et des politiques sociales (RH3)

Circulaire DGOS/RH3 n° 2012-435 du 26 décembre 2012 relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique hospitalière

NOR : AFSH1243482C

Validée par le CNP le 21 décembre 2012. – Visa n° 2012-287.

Catégorie : directives adressées par le ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles.

Résumé : règles relatives aux conditions d'exercice du droit syndical dans les établissements de la fonction publique hospitalière.

Mots clés : locaux syndicaux – réunions – autorisations spéciales d'absence – décharges d'activité de service – crédit de temps syndical – mises à disposition syndicales au niveau national – mutualisation des heures syndicales – transparence.

Références :

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, et notamment son article 9 ;

Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, et notamment ses articles 11, 17, 18, 20 et 104 ;

Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique ;

Décret n° 86-660 du 19 mars 1986 modifié relatif à l'exercice du droit syndical dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ;

Décret n° 88-676 du 6 mai 1988 relatif à l'attribution du congé pour formation syndicale dans la fonction publique hospitalière ;

Décret n° 2012-736 du 9 mai 2012 modifiant le décret n° 86-660 du 19 mars 1986 relatif à l'exercice du droit syndical dans les établissements visés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Annexe : tableau relatif aux conditions de représentativité des organisations syndicales.

La ministre des affaires sociales et de la santé à Mesdames et Messieurs les préfets de département ; Mesdames et Messieurs les directeurs généraux d'agences régionales de santé ; Mesdames et Messieurs les directeurs d'établissements publics de santé (pour information et mise en œuvre) ; Mesdames et Messieurs les directeurs d'établissements publics sociaux et médico-sociaux.

Le droit syndical est garanti à l'ensemble des agents publics ; il trouve son fondement dans les termes mêmes du Préambule de la Constitution de 1946, qui donne une valeur constitutionnelle à la liberté syndicale. La convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail du 9 juillet 1948 et la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 lui ont donné une assise internationale.

Les conditions de son application dans la fonction publique hospitalière ont été organisées historiquement par le décret n° 86-660 du 19 mars 1986.

Les relations sociales ont évolué et ont conduit à la signature, le 2 juin 2008, des accords de Bercy relatifs à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique.

Ces accords comportent des engagements pour une amélioration des relations professionnelles dans les trois fonctions publiques. Ils portent sur plusieurs thèmes structurants : l'évolution des règles de représentativité, les conditions d'accès aux élections professionnelles, la place de la négociation, et, enfin, les droits et moyens alloués aux organisations syndicales.

L'engagement a été pris de conforter et d'améliorer les droits et moyens des organisations syndicales, en fonction des nouveaux enjeux du dialogue social, mais aussi de simplifier le cadre juridique relatif aux droits et moyens syndicaux, dans le sens de la transparence, de l'efficacité et de la responsabilité des acteurs du dialogue social.

S'agissant des moyens syndicaux, les signataires des accords de Bercy avaient conclu à la nécessité de faire précéder toute évolution en la matière par l'élaboration d'un bilan contradictoire des moyens de toute nature (humains, financiers, matériels...) accordés aux organisations syndicales et des pratiques mises en œuvre dans les trois fonctions publiques.

C'est donc sur la base de conclusions remises en mai 2010 par les corps d'inspection générale des trois fonctions publiques que le Gouvernement a conduit une concertation avec les organisations syndicales de la fonction publique et les représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers. Au terme de cette concertation, des orientations ont été proposées dans un relevé de conclusions établi par le ministre de la fonction publique le 29 septembre 2011.

Le décret n° 2012-736 du 9 mai 2012 modifiant le décret n° 86-660 du 19 mars 1986 rénove l'architecture des moyens syndicaux, définit les critères d'appréciation de la représentativité qui conditionne l'octroi de certains droits et moyens, et renforce la transparence des moyens accordés aux organisations syndicales ; cette représentativité est désormais appréciée en fonction des sièges et/ou des suffrages obtenus lors des élections au CTE.

Toutefois, afin de garantir le régime des autorisations d'absence permettant la participation au congrès et aux réunions des organismes directeurs des organisations syndicales, quel que soit leur niveau dans la structure syndicale concernée, l'article 13 du décret du 19 mars 1986 précité sera modifié très prochainement.

De même, il est prévu de modifier le II de l'article 15 du même décret afin d'accorder des autorisations d'absence aux représentants syndicaux ne détenant pas de mandat de titulaire ou de suppléant dans les instances mentionnées au I du même article.

Dès la publication de ces nouvelles dispositions, début 2013, celles-ci donneront lieu à une modification de la présente circulaire explicitant ces deux articles dans leur nouvelle rédaction.

La présente circulaire examine successivement :

- les conditions d'exercice des droits syndicaux ;
- la situation des représentants syndicaux.

Les droits et moyens syndicaux définis dans le décret du 9 mai 2012 sont accordés sans préjudice de moyens complémentaires susceptibles d'être alloués localement dans le cadre de protocoles locaux élaborés dans le respect des dispositions réglementaires.

La modernisation des garanties accordées aux agents investis de mandats syndicaux, prévue par les accords de Bercy du 2 juin 2008, fera l'objet de dispositions réglementaires nouvelles dans une phase ultérieure et après concertation avec les organisations syndicales. Cet aspect n'est donc pas abordé dans la présente circulaire.

Des précisions ayant été apportées par un certain nombre de circulaires sur différents points abordés par le décret du 19 mars 1986 modifié, il a été convenu de regrouper dans une instruction plus générale l'ensemble des dispositions applicables en la matière.

Afin de préserver la qualité du dialogue social dans les établissements, les protocoles locaux d'application des présentes dispositions devront associer l'ensemble des organisations syndicales présentes dans ces établissements, même si celles-ci n'ont pas obtenu de sièges aux instances consultatives à l'issue des dernières élections professionnelles.

*
* *

Je vous demande de bien vouloir porter sans délai ces instructions à la connaissance des établissements concernés et de me tenir informé, sous le présent timbre, des difficultés qui pourraient se présenter dans son application.

SOMMAIRE

CHAPITRE I^{er}. – Conditions d'exercice du droit syndical

1. **Locaux syndicaux**
2. **Réunions syndicales**
3. **Affichage des documents d'origine syndicale**
4. **Distribution des documents d'origine syndicale**
5. **Collecte des cotisations syndicales**

CHAPITRE II. – Situation des représentants syndicaux

1. **Autorisations spéciales d'absence**
 - 1.1. *Autorisations spéciales d'absence de l'article 13*
 - 1.2. *Autorisations spéciales d'absence de l'article 15*
 - 1.3. *Situation de l'agent qui n'est pas en service pendant la durée des congrès ou réunions mentionnées aux articles 13 et 15*
2. **Crédit de temps syndical**
 - 2.1. *1^{re} opération : calcul du crédit global de temps syndical*
 - 2.2. *2^e opération : répartition du crédit global de temps syndical*
 - 2.3. *3^e opération : désignation des agents bénéficiaires du crédit de temps syndical*
 - 2.4. *Modalités de gestion du crédit de temps syndical*
3. **Mises à disposition syndicales au niveau national**
4. **Autorisations spéciales d'absence, décharges d'activité de service, mises à disposition syndicales au niveau national et nécessités du service**
5. **Mutualisation des heures syndicales**
6. **Couverture des risques encourus par les représentants syndicaux**
7. **Garantie de transparence dans l'utilisation des moyens syndicaux**

Annexe : condition de représentativité des organisations syndicales pour l'accès à certains droits

CHAPITRE I^{er}. – Conditions d'exercice du droit syndical

1. **Locaux syndicaux**

(art. 96 de la loi du 9 janvier 1986 – art. 3 et 4 du décret du 19 mars 1986 modifié)

1. Conditions d'attribution

L'octroi d'un local distinct est de droit pour les organisations syndicales représentées au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière, ainsi que pour les organisations syndicales représentatives dans l'établissement lorsque celui-ci emploie au moins 200 agents.

Les établissements employant entre 50 et 199 agents doivent mettre à la disposition des organisations syndicales et sur leur demande un local commun à usage de bureau. Ces organisations syndicales doivent avoir déclaré une section syndicale dans l'établissement et être soit représentatives dans cet établissement, soit représentées au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière (1).

Les établissements employant moins de 50 agents peuvent également mettre un local commun à usage de bureau à disposition des organisations syndicales ayant une section syndicale dans l'établissement.

Sont considérées comme représentatives dans l'établissement les organisations syndicales disposant d'au moins un siège au sein du comité technique d'établissement.

Lorsqu'un établissement, considéré en tant qu'entité juridique, comporte plusieurs sites d'implantations, l'effectif à prendre en considération pour accorder des locaux supplémentaires aux organisations syndicales dans les différents sites est compté au niveau de chacun de ces sites. L'effectif à prendre en considération est celui des électeurs inscrits sur les listes électorales pour la dernière élection au comité technique d'établissement (CTE).

Pour les établissements mentionnés à l'article R. 6147-1 du code de la santé publique (l'AP-HP, les HCL et l'AP-HM), l'effectif qui sert de base pour attribuer un ou des locaux supplémentaires est celui des électeurs inscrits sur les listes électorales pour la dernière élection au comité technique local d'établissement (CTLE).

(1) Voir annexe sur les conditions de représentativité des organisations syndicales pour l'accès à certains droits.

Les organisations syndicales représentées au sein des CTLE peuvent bénéficier d'un local dans le cadre des dispositions ci-dessus explicitées.

Les locaux mis à disposition des organisations syndicales doivent être en principe situés dans l'enceinte de l'établissement et situés au plus près du lieu de travail des agents. Si l'établissement est contraint de louer des locaux, il en supporte alors la charge mais ne peut en aucun cas verser de subvention à cet effet à une organisation syndicale.

2. Aménagement

Les locaux syndicaux doivent convenir à l'exercice de l'activité des organisations syndicales ; les équipements des locaux doivent être adaptés aux pratiques actuelles : un micro-ordinateur, une imprimante ainsi qu'une connexion au réseau Internet, une ligne téléphonique, un photocopieur (ou l'accès permanent à un photocopieur de l'établissement) et une boîte aux lettres sécurisée au nom des organisations syndicales éventuellement paraissent indispensables ; de même, l'accès à la documentation et aux revues professionnelles courantes doit être prévu. Les locaux syndicaux doivent présenter les mêmes caractéristiques de confort que les autres locaux administratifs de l'établissement (chauffage, isolation, peinture, accessibilité) et être équipés d'un mobilier correct et suffisant.

La nature de l'ensemble des équipements et des moyens matériels mis à disposition des organisations syndicales doit être comparable à celle des services administratifs de l'établissement.

Ces indications ne sont pas limitatives ; un large champ est ouvert à la concertation au sein du CTE pour définir ces équipements, dont il revient au directeur d'arrêter la liste et les conditions d'utilisation.

3. Accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)

Les signataires des accords de Bercy du 2 juin 2008, cités en introduction étaient convenus de la nécessité d'une revue préalable des pratiques en vigueur en matière de TIC, afin d'identifier les difficultés rencontrées, de rapprocher les pratiques des employeurs publics et de tenir compte de l'évolution des relations syndicales.

L'arrêté du ministre chargé de la santé, prévu par l'article 4 du décret du 19 mars 1986 modifié, définira, à l'issue de ces travaux, le cadre général de l'utilisation des TIC, afin d'harmoniser les chartes de gestion des TIC au sein des établissements autour de règles communes.

Dans ce cadre, une décision du directeur d'établissement définira les conditions d'utilisation des NTIC par les organisations syndicales ayant une section syndicale dans l'établissement et représentées au CSFPH ou au CTE, ainsi que les obligations de l'administration en la matière. En particulier, l'accès au réseau informatique doit être garanti à ces organisations syndicales.

2. Réunions syndicales

(art. 96 de la loi du 9 janvier 1986 – art. 5 à 8 du décret du 19 mars 1986 modifié)

1. Réunions prévues par l'article 5 du décret du 19 mars 1986

Toutes les organisations syndicales peuvent tenir des réunions statutaires (réunions de toutes instances mentionnées par les statuts des syndicats) dans l'enceinte des bâtiments de l'établissement. Ne peuvent assister à ces réunions que les agents qui ne sont pas en service ou qui bénéficient d'une autorisation spéciale d'absence.

Toutes les organisations syndicales peuvent également tenir des réunions d'information dans l'enceinte des bâtiments de l'établissement. Seuls les agents qui ne sont pas en service peuvent y participer. Ces réunions n'ouvrent pas droit à autorisations spéciales d'absence et ne doivent donc pas être confondues avec celles correspondant à « l'heure mensuelle d'information syndicale » (art. 6 du décret du 19 mars 1986 modifié) pour lesquelles des autorisations spéciales d'absence sont prévues.

Si, pour l'organisation de ces réunions, il n'existe pas de locaux disponibles dans l'enceinte des bâtiments de l'établissement, le chef d'établissement doit mettre des locaux à la disposition des organisations syndicales en dehors de cette enceinte.

2. Réunions prévues par l'article 6 du décret du 19 mars 1986

Il convient de distinguer les dispositions relatives aux conditions pratiques d'organisation des réunions par les organisations syndicales, du droit individuel des agents à participer à ces réunions.

Les organisations syndicales représentées au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière ou représentatives dans l'établissement peuvent tenir pendant les heures de service des réunions mensuelles d'information d'une heure par mois.

Sont considérées comme représentatives dans l'établissement les organisations syndicales disposant d'au moins un siège au sein du comité technique d'établissement.

Chaque organisation syndicale a la possibilité de regrouper ses heures mensuelles d'information dans la limite du trimestre. Dans cette limite, elle peut tenir une ou plusieurs réunions d'information.

Tout agent hospitalier souhaitant participer à l'une de ces réunions mensuelles d'information doit présenter à son supérieur hiérarchique une demande d'autorisation spéciale d'absence au moins trois jours avant la date prévue pour cette réunion. Cette autorisation lui est accordée sous réserve des nécessités du service. En outre, les autorisations spéciales d'absence accordées à chacun des agents de l'établissement pour participer à ces réunions ne peuvent excéder douze heures par année civile.

De plus, pendant la période de six semaines précédant l'organisation d'un scrutin organisé pour le renouvellement d'une ou plusieurs instances de concertation (CAPL, CAPD, CTE...), chaque organisation syndicale présentant sa candidature peut organiser une réunion d'« information spéciale » supplémentaire. Chaque agent a la possibilité d'assister, en sus des douze heures annuelles autorisées, à l'une de ces réunions, dans la limite d'une heure.

3. Dispositions communes aux réunions prévues par les articles 5 et 6 du décret du 19 mars 1986

Le chef d'établissement définit en concertation avec les organisations syndicales les modalités pratiques d'organisation des réunions statutaires et d'information. Afin de préserver la neutralité du service public, ces réunions ne peuvent se tenir qu'en dehors des locaux ouverts au public (local syndical, restaurant du personnel, salle de repos du personnel, salle de réunion, par exemple...) et ne doivent pas entraîner de conséquences sur le fonctionnement des services.

À l'exception de celles de ces réunions qui se tiennent dans les locaux syndicaux, la demande d'organisation de ces réunions doit être présentée au responsable de l'établissement au moins une semaine avant la date de ces réunions. La réponse doit être donnée quarante-huit heures avant cette même date. Tout refus doit être motivé de manière écrite, claire et précise.

Tout représentant mandaté par une organisation syndicale a libre accès aux réunions tenues par cette organisation, même s'il n'appartient pas à l'établissement dans lequel se tient la réunion ; hors tenue de la réunion dans les locaux syndicaux, le chef d'établissement doit être informé de la venue de ce représentant au moins vingt-quatre heures avant la date de cette réunion, dans la mesure où celle-ci se tient dans les locaux de l'établissement.

3. Affichage des documents d'origine syndicale

(art. 96 de la loi du 9 janvier 1986 – art. 9 du décret du 19 mars 1986 modifié)

Les organisations syndicales ayant une section syndicale dans l'établissement ou des élus dans une ou plusieurs instances de concertation de l'établissement, ainsi que les organisations syndicales représentées au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière peuvent afficher toute information d'origine syndicale sur des panneaux réservés à cet usage.

Ces panneaux doivent être en nombre suffisant, de dimensions convenables, et aménagés de façon à assurer la conservation des documents (c'est-à-dire dotés de portes vitrées ou grillagées et munies de serrures). Ils doivent être placés dans des locaux facilement accessibles aux personnels. L'emplacement de ces locaux est déterminé en concertation avec les organisations syndicales.

Le chef d'établissement est avisé de l'affichage et ne peut s'y opposer que si le document affiché contrevient manifestement aux dispositions législatives relatives à la diffamation et aux injures publiques, telles que définies par l'article 29 de la loi du 29 juillet 1987 relative à la liberté de la presse.

En outre, dans un arrêt n° 43753 du 13 décembre 1985, le Conseil d'État a précisé que les dispositions du décret du 28 mai 1982 – similaires à celles du décret du 19 mars 1986 concernant l'affichage et la distribution de documents syndicaux – qui autorisent le libre affichage et la distribution de documents d'origine syndicale n'ont ni pour objet ni pour effet d'autoriser les organisations syndicales de fonctionnaires à procéder à l'affichage ou la distribution de documents étrangers à l'exercice du droit syndical tel qu'il est défini par la loi. Il convient sur ce point de se reporter à l'article L. 2131-1 (1) du code du travail relatif à l'objet des syndicats.

4. Distribution des documents d'origine syndicale

(art. 96 de la loi du 9 janvier 1986 – art. 10 du décret du 19 mars 1986)

Les documents d'origine syndicale peuvent être distribués aux agents dans l'enceinte des bâtiments de l'établissement, mais en dehors des locaux ouverts au public. Néanmoins, le restaurant du personnel, l'entrée dans l'enceinte de l'établissement, etc. auxquels accèdent également les visiteurs de l'hôpital seront considérés comme un lieu où ces documents pourront être distribués. Ils sont également communiqués pour information à l'autorité compétente. Ces distributions, qui ne doivent pas entraver le fonctionnement du service, ne peuvent être assurées que par des agents qui soit ne sont pas en service, soit bénéficient d'une décharge d'activité de service ou d'une autorisation spéciale d'absence, ou enfin par des agents relevant d'un autre établissement de la fonction publique hospitalière et qui sont investis d'un mandat syndical, quelle que soit la forme sous laquelle ils

(1) Article L. 2131-1 : les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes mentionnées dans leurs statuts.

l'exercent (autorisations spéciales d'absence, décharges d'activité de service). Dans cette dernière hypothèse, le directeur de l'établissement devra être informé de la venue de ces agents au moins vingt-quatre heures à l'avance.

La législation et la jurisprudence administrative citées au dernier paragraphe du point 3 ci-dessus s'appliquent également à la distribution des tracts syndicaux.

5. Collecte des cotisations syndicales

(art. 96 de la loi du 9 janvier 1986 – art. 11 du décret du 19 mars 1986)

Les cotisations syndicales peuvent être collectées dans l'enceinte des bâtiments de l'établissement, mais en dehors des locaux ouverts au public, par des représentants syndicaux qui ne sont pas en service ou qui bénéficient d'une décharge d'activité de service. Ces collectes ne doivent pas porter atteinte au bon fonctionnement du service.

CHAPTIRE II. – Situation des représentants syndicaux

Le développement normal de l'activité des organisations syndicales impose que les représentants syndicaux ne puissent faire l'objet de discriminations 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'autorisations spéciales d'absence ;
- soit de crédit de temps syndical pris sous forme de décharges d'activité de service ou sous forme d'autorisations d'absence ;
- soit de mises à disposition auprès d'organisations syndicales nationales.

Deux ou trois de ces modalités peuvent être cumulées par un même représentant. Le cumul de décharges d'activité de service et de mise à disposition auprès d'une organisation syndicale nationale pour un même agent devra faire l'objet d'un planning prévisionnel.

1. Les autorisations spéciales d'absence

(art. 45 de la loi du 9 janvier 1986 – art. 13 à 15 du décret du 19 mars 1986)

L'article 45 de la loi de 1986 prévoit que des autorisations spéciales d'absence, qui n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels, sont accordées, sous réserve des nécessités du service :

- aux représentants dûment mandatés des syndicats pour assister aux congrès professionnels syndicaux fédéraux, confédéraux et internationaux ;
- aux membres élus des organismes directeurs des organisations syndicales lors de la réunion desdits organismes, quel que soit leur niveau dans la structure du syndicat considéré ;
- aux membres des assemblées délibérantes des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 et des organismes statutaires créés en application de dispositions législatives ou réglementaires ;
- aux membres de certains organismes privés de coopération interhospitalière, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

Ces autorisations permettent à leurs bénéficiaires de participer à des activités institutionnelles syndicales ou administratives.

Les agents ainsi autorisés devront produire le justificatif de leur participation à ces réunions pour se voir indemnisés de leurs frais de déplacement.

1.1. Les autorisations spéciales d'absence pour activités institutionnelles syndicales (art. 13)

Tout représentant syndical dûment mandaté par l'organisation à laquelle il appartient a le droit de bénéficier, sous réserve des nécessités du service (voir point 4), d'autorisations spéciales d'absence afin de participer à des congrès ou des réunions d'organismes directeurs de cette organisation syndicale, dans les conditions précisées au tableau ci-après :

| ORGANISATIONS SYNDICALES concernées | RÉUNIONS CONCERNÉES | DURÉE DE L'ABSENCE autorisée |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------|
| 1 ^o Unions, fédérations, confédération de syndicats (1) non représentées au Conseil commun de la fonction publique. 2 ^o Syndicats nationaux qui leur sont affiliés (1). | Congrès et réunions d'organismes directeurs (2). | 10 jours par an et par agent (3) |

| ORGANISATIONS SYNDICALES concernées | RÉUNIONS CONCERNÉES | DURÉE DE L'ABSENCE autorisée |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------------------------|
| 1 ^o Organisations syndicales internationales. 2 ^o Unions, fédérations, confédération de syndicats (1) représentées au Conseil commun de la fonction publique. 3 ^o Syndicats nationaux qui leur sont affiliés (1). | | 20 jours par an et par agent (3). |
| (1) Le nouveau dispositif des ASA plafonnées par agent et par an opère une distinction en fonction de la représentation de l'union de syndicats ou du syndicat concerné, directe ou par affiliation, au Conseil commun de la fonction publique (à l'exception de la participation à des réunions de syndicats de niveau international, qui justifient dans tous les cas un plafond d'ASA fixé à 20 jours par an). Seuls les congrès ou réunions d'organismes directeurs des organisations syndicales mentionnées peuvent donner lieu à des ASA au titre de l'article 13 : il s'agit des syndicats ou regroupements de syndicats, inter-fonctions publiques ou interprofessionnel, ainsi que des syndicats de niveau international. (2) Est considéré comme congrès, une assemblée générale définie comme telle dans les statuts de l'organisation concernée 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 mandatés à cet effet. Est considéré comme organisme directeur tout organisme qui est ainsi identifié par les statuts de l'organisation syndicale considérée. (3) Ces deux limites ne sont pas cumulables entre elles. | | |

Pour mémoire, l'article 2 du décret n° 86-660 pose le principe selon lequel « les organisations syndicales déterminent librement leurs structures dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur ».

Les agents susceptibles d'obtenir une autorisation spéciale d'absence en application de l'article 13 du décret n° 86-660 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 l'autorité investie du pouvoir de nomination, après avis de leur chef de service, en principe au moins trois jours à l'avance. Il est recommandé à l'autorité investie du pouvoir de nomination de répondre dans les plus brefs délais aux demandes d'autorisation d'absence qui leur sont adressées.

Les refus opposés au titre des nécessités du service doivent être motivés par l'administration. Sur ce point, se reporter au point 4 ci-après.

Les délais de route s'ajoutent à la durée de l'autorisation spéciale d'absence résultant de l'application de l'article 13. Cette disposition doit s'entendre comme signifiant que les délais de route qui ne sont pas compris dans la durée des ASA viennent s'y ajouter. Ainsi, la durée de l'autorisation spéciale d'absence est égale à la durée s'écoulant entre le départ de la résidence administrative ou familiale et le retour à cette même résidence, sans que cette durée soit supérieure à la durée totale de la réunion, augmentée du temps de trajet le plus direct.

Les autorisations spéciales d'absence peuvent être fractionnées en demi-journées.

1.2. Les autorisations spéciales d'absence de l'article 15

1.2.1. ASA pour siéger dans certains organismes (1)

L'article 15 du décret n° 86-660 modifié prévoit que des autorisations spéciales d'absence sont accordées, sur simple présentation de leur convocation ou du document les informant de la réunion (donc de plein droit), aux représentants syndicaux qui sont appelés à siéger dans les instances de concertation et organismes énumérés ci-dessous :

- assemblées délibérantes des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 et structures de coopération auxquels ils adhèrent ;
- organismes privés de coopération interhospitalière mentionnés à l'article 1^{er} du décret n° 86-661 du 19 mars 1986 : Association nationale pour la formation du personnel hospitalier et comité de gestion des œuvres sociales des personnels hospitaliers ;
- Conseil commun de la fonction publique et Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière et leurs commissions ;
- comités consultatifs nationaux, comités techniques d'établissements (2) ;
- commissions administratives paritaires et commissions départementales de réforme des agents des collectivités locales ;
- commissions médicales d'établissement (3) ;
- Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière ;
- comité national et comités locaux du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique ;

(1) Le Haut Conseil des professions paramédicales fait l'objet, en matière d'autorisations d'absences, de dispositions spécifiques à l'article D. 4381-6 du code de la santé publique.

(2) Et leurs sous-commissions.

(3) Et leurs sous-commissions.

- conseil d'administration des organismes de retraite, des organismes de sécurité sociale et des mutuelles.

Les agents qui peuvent bénéficier d'ASA au titre de l'article 15 sont :

- les titulaires convoqués pour participer à la réunion ;
- les suppléants, lorsqu'ils sont convoqués pour remplacer un titulaire défaillant ;
- les suppléants informés de la tenue de la réunion sont autorisés à assister à celle-ci (sans voix délibérative) dans le respect de la réglementation propre à chacune des instances ou organismes susmentionnés.

1.2.2. ASA pour participer à des groupes de travail réunis à l'initiative de l'administration ou à une négociation dans le cadre de l'article 8 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires

Au sein des groupes de travail, préparatoires ou non à la réunion d'une instance, ou réunis dans le cadre d'une négociation, l'article 15 opère une distinction entre les « droits de élus » et les « droits des organisations syndicales ».

Dans tous les cas, le choix des personnes appelées à participer au groupe de travail est de la responsabilité de l'organisation syndicale invitée à y participer. Il demeure néanmoins de la responsabilité de l'administration de déterminer le nombre maximum de personnes pouvant y participer.

Si l'agent désigné est membre d'une instance de concertation, il dispose d'un droit à autorisation d'absence au titre de l'article 15 (droit de l'élu – absence non contingentée). Les agents qui peuvent bénéficier d'ASA au titre de l'article 15 sont donc les représentants du personnel détenant un mandat de titulaire ou de suppléant, élus ou désignés pour siéger dans une des instances citées au I de l'article 15.

La participation aux réunions et comités de suivi organisés par les ARS ou les préfets relève des ASA de l'article 15.

1.2.3. Durée des ASA accordées au titre de l'article 15

La durée de l'autorisation spéciale d'absence comprend, outre les délais de route et la durée prévisible de la réunion, un temps égal au double de la durée prévisible de la réunion pour en assurer la préparation et le compte rendu.

Trois jours au moins avant la date de l'une ou de l'autre des réunions visées à l'article 15 du décret du 19 mars 1986 modifié, l'agent doit solliciter auprès de son supérieur hiérarchique l'octroi de l'autorisation spéciale d'absence correspondante, qui ne pourra lui être refusée qu'en raison des nécessités du service.

S'agissant des frais de déplacement des agents participant aux réunions, le décret n° 86-660 n'aborde pas cette question. Les dispositions applicables sont celles du décret n° 92-566 du 25 juin 1992 modifié fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des fonctionnaires et agents relevant de la fonction publique hospitalière sur le territoire métropolitain de la France. Le principe est que seuls les frais exposés par les personnes convoquées (titulaires, suppléants lorsqu'ils remplacent un titulaire) sont justifiés par une obligation et de ce fait pris en charge par l'administration. Les frais de déplacement des suppléants, lorsqu'ils sont autorisés à assister à une séance à laquelle ils n'ont pas voix délibérative – le titulaire étant présent – ne sont donc pas pris en charge par l'administration.

Ce point découle de la stricte application du décret du 25 juin 1992 précité. En ce qui concerne les groupes de travail et les réunions de négociation, cette précision est sans objet, puisqu'il n'y a pas de suppléance ni de quorum défini par les textes : c'est à l'administration de déterminer le nombre maximum de personnes que chaque organisation syndicale invitée à participer peut désigner, sachant que ces personnes seront remboursées de leurs frais éventuels puisqu'elles « participent » effectivement à la réunion.

1.3. *Situation de l'agent qui n'est pas en service pendant la durée des congrès ou réunions mentionnés aux articles 13 et 15*

L'autorisation spéciale d'absence peut être définie comme étant l'autorisation donnée à un agent d'exercer pendant ses heures de service une activité syndicale au lieu et place de son activité normale, la durée effective des autorisations spéciales d'absence s'imputant sur le temps de service.

Toutefois, l'activité syndicale ne coïncide pas forcément avec la journée de travail, notamment lorsque l'agent effectue son service de nuit.

C'est pourquoi, afin de permettre à tous l'exercice du droit syndical, le représentant syndical mandaté par son organisation pour participer à une réunion ou un congrès sera réputé être en service pendant la durée de cette réunion et considéré, sous réserve des nécessités du service, comme bénéficiaire de l'autorisation spéciale d'absence correspondante. Il sera procédé à un aménagement des horaires de travail de l'agent concerné pour intégrer une période de récupération correspondant, outre les délais de route éventuels, à une durée d'autorisation spéciale d'absence égale à la durée de la réunion dans le cas des réunions visées à l'article 13 du décret du 19 mars 1986 et augmentée de la durée des travaux de préparation et de compte rendu pour les réunions des organismes mentionnés à l'article 15.

2. Le crédit de temps syndical

L'article 16 du décret n° 86-660 modifié traite du crédit de temps syndical, qui recouvre deux types de facilités en temps contingentées prévues par le décret dans sa version initiale, pour en élargir les conditions d'utilisation.

Le nouveau crédit de temps syndical offre en effet aux organisations syndicales plus de souplesse pour adapter l'utilisation de leurs moyens aux besoins de leur activité. Il pourra être utilisé selon le choix de l'organisation titulaire du crédit de temps syndical :

- soit sous forme de décharges d'activité de service (DAS) ;
- soit sous forme de crédits d'heures.

Le contingent de crédit de temps syndical, exprimé en ETP (équivalent temps plein), est défini au sein de chaque établissement.

Lorsque le contingent de crédit de temps syndical ne permet pas d'atteindre un demi-ETP, celui-ci est alors exprimé en heures.

2.1. 1^{re} opération : calcul du contingent global

Le contingent global de crédit de temps syndical est déterminé à l'issue du renouvellement général des instances de concertation de la fonction publique hospitalière et est reconduit chaque année, sans qu'il soit besoin de le recalculer jusqu'au prochain renouvellement général.

L'unité de mesure du crédit de temps syndical est l'équivalent temps plein (ETP). Cette durée doit être appréciée en fonction des règles en vigueur dans la fonction publique (actuellement la durée annuelle de travail effectif est de 1 607 heures maximum, en application du décret n° 2002-9 du 4 janvier 2002.

Le crédit de temps syndical est calculé en additionnant deux contingents :

1. Un contingent égal à une heure pour mille heures travaillées par les agents inscrits sur les listes électorales définitives lors de la dernière élection au comité technique d'établissement de l'établissement concerné.

Dans un souci de simplification, le chef d'établissement doit, après consultation des organisations syndicales, effectuer le calcul de ce contingent en appliquant la formule suivante, la durée légale du travail effectif étant actuellement fixée à 1 607 heures par an dans la fonction publique hospitalière :

$$\frac{1\ 607\ \text{heures} \times \text{nombre d'électeurs au comité technique d'établissement}}{1\ 000\ \text{heures}}$$

2. Un contingent calculé par application du barème suivant :

Moins de 100 agents : nombre d'heures par mois égal au nombre d'agents occupant un emploi permanent à temps complet.

| | |
|------------------------|------------------------|
| 100 à 200 agents : | 100 heures par mois. |
| 201 à 400 agents : | 130 heures par mois. |
| 401 à 600 agents : | 170 heures par mois. |
| 601 à 800 agents : | 210 heures par mois. |
| 801 à 1 000 agents : | 250 heures par mois. |
| 1 001 à 1 250 agents : | 300 heures par mois. |
| 1 251 à 1 500 agents : | 350 heures par mois. |
| 1 501 à 1 750 agents : | 400 heures par mois. |
| 1 751 à 2 000 agents : | 450 heures par mois. |
| 2 001 à 3 000 agents : | 550 heures par mois. |
| 3 001 à 4 000 agents : | 650 heures par mois. |
| 4 001 à 5 000 agents : | 1 000 heures par mois. |
| 5 001 à 6 000 agents : | 1 500 heures par mois. |

Au-delà de 6 000 agents : 100 heures supplémentaires par mois pour 1 000 agents supplémentaires.

Pour calculer chacun de ces deux contingents, l'effectif à prendre en considération est le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales établies pour les dernières élections organisées en vue du renouvellement général des représentants du personnel au CTE.

À titre transitoire, le I de l'article 21 du décret n° 2012-736 du 9 mai 2012 prévoit une possibilité de sauvegarde du niveau global des facilités en temps en faveur de l'ensemble des organisations syndicales bénéficiaires du crédit de temps syndical au sein de chaque établissement. Il s'agit d'une garantie collective, qui s'apprécie à périmètre équivalent.

Cette possibilité pourra s'appliquer dans les établissements où il sera constaté que le crédit global de temps syndical calculé en application des nouvelles règles prévues par le décret de 2012 est inférieur à la totalité des facilités en temps calculées l'année précédant l'entrée en vigueur de ce décret. Cette possibilité consiste donc à maintenir globalement le volume global des ASA de l'article 14 et des DAS des articles 16 à 18 du décret du 19 mars 1986 dans sa version antérieure au décret de 2012.

Ce maintien des droits est laissé à l'appréciation de chaque directeur d'établissement quant à son opportunité et à son volume, qui sera défini dans la limite des droits acquis l'année précédente. La décision de maintien des droits sera valable un an, éventuellement renouvelable jusqu'au prochain renouvellement général des instances de concertation de la fonction publique hospitalière.

2.2. 2^e opération : répartition du crédit global de temps syndical entre les organisations syndicales

1. Dispositions pérennes

Cette répartition est réalisée entre les organisations syndicales compte tenu de leur représentativité, appréciée en fonction des résultats qu'elles ont obtenus lors des élections au CTE. Ainsi :

50 % du crédit global de temps syndical est réparti entre les seules organisations syndicales qui ont obtenu des sièges au CTE, proportionnellement au nombre de sièges qu'elles ont obtenu. Lorsque le ou les sièges ont été obtenus par des organisations syndicales ayant présenté une candidature commune, la répartition de ce crédit global de temps syndical s'effectue selon la clé de répartition indiquée par elles et, à défaut d'une telle indication, cette répartition se fait à parts égales entre les organisations syndicales concernées par le directeur d'établissement.

50 % du crédit global de temps syndical est réparti entre toutes les organisations syndicales qui ont présenté leur candidature à l'élection au CTE, proportionnellement au nombre de voix qu'elles ont obtenu. Dans l'hypothèse où des candidatures communes ont été présentées par des organisations syndicales lors des élections au CTE, la répartition entre elles de ce crédit global de temps syndical s'effectue selon la clé de répartition indiquée par elles lors du dépôt de candidature et, à défaut d'une telle indication, cette répartition se fait à parts égales entre les organisations syndicales concernées.

2. Dispositions transitoires

Le II de l'article 21 du décret n° 2012-736 du 9 mai 2012 institue une garantie individuelle en faveur de chaque organisation syndicale en présence.

Chaque organisation syndicale pour laquelle il est constaté que le nouveau contingent de crédit syndical qui lui est attribué est inférieur au volume de décharges d'activité de service dont elle bénéficiait avant l'entrée en vigueur du décret de 2012 conserve ce volume de décharges d'activité de service jusqu'au 31 décembre 2012.

En outre, certains établissements ont pu, conformément à l'instruction en date du 4 janvier 2012, maintenir à titre conservatoire – depuis le 1^{er} janvier 2012 jusqu'à la publication du décret au *Journal officiel* – aux organisations syndicales ayant une section syndicale dans l'établissement le volume des autorisations d'absence et de décharges d'activité de service dont elles bénéficiaient en 2011.

Il conviendra, une fois effectué le calcul du volume de crédit de temps syndical revenant à chaque organisation syndicale, soit en application des dispositions pérennes, soit au titre de la garantie individuelle, de déduire le volume des ASA et DAS de 2011 qui avaient été maintenues à leur profit et qu'elles ont utilisé au début de l'année 2012.

2.3. 3^e opération : désignation des agents bénéficiaires de crédit de temps syndical

En application du V de l'article 16 du décret n° 86-660 modifié, chaque organisation syndicale titulaire de crédit de temps syndical désigne, dans la limite du nombre d'ETP de crédit de temps syndical qui lui est alloué, les agents qu'elle entend voir bénéficier de décharges d'activité de service. Les décharges d'activité de service ainsi attribuées sont soit totales, soit partielles.

Chaque organisation syndicale transmet au chef d'établissement :

- d'une part, la liste nominative des bénéficiaires de décharges (nom, prénom, affectation, quotité de décharge demandée) ;
- lorsqu'une organisation syndicale désigne, comme bénéficiaires de décharges d'activité de service, des agents dont la durée de travail est inférieure à 1 607 heures par an, par exemple des agents de nuit dont la durée du travail est comprise entre 1 440 et 1 470 heures par an, il convient d'en tenir compte dans le crédit de temps syndical de l'organisation syndicale concernée ;
- d'autre part, le nombre d'ETP, ou d'heures en cas de contingent inférieur à un demi-ETP, qu'elle entend réserver aux autorisations d'absence sous forme de crédits d'heures réparties mensuellement. Les agents bénéficiaires de ces crédits d'heures seront désignés par l'organisation syndicale, sous forme d'autorisation d'absence.

Toutefois, afin d'éviter le maximum de difficultés liées au fonctionnement des services, les organisations syndicales sont invitées à faire connaître à l'administration, dans la mesure du possible, l'utilisation prévisionnelle des crédits d'heures en terme de calendrier et de personnes concernées. Une concertation peut être menée au niveau du CTE sur ce sujet.

L'attribution des décharges aux personnes ainsi désignées, ou leur retrait, fait nécessairement l'objet d'une décision de l'autorité administrative, qui est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE 17 mars 2004, n° 262659).

2.4. Modalités de gestion du crédit de temps syndical (décharge de service et autorisations d'absence)

Modalités de gestion des autorisations spéciales d'absence

Le crédit d'heures peut être utilisé pour l'octroi d'autorisation d'absence, sans que celle-ci nécessite une justification de la part de l'organisation syndicale titulaire du droit. L'agent concerné

doit cependant solliciter une autorisation d'absence auprès du directeur de l'établissement ou de son représentant, après avis du responsable de service, précisant la durée de l'absence sollicitée en principe au moins trois jours à l'avance. Il est recommandé aux autorités investies du pouvoir de nomination de répondre dans les plus brefs délais aux demandes d'autorisation d'absence.

Les refus opposés au titre des nécessités du service doivent être motivés par le directeur de l'établissement ou son représentant. Sur ce point, se reporter au paragraphe 4 ci-après.

L'agent ainsi désigné pourra notamment participer aux activités institutionnelles des instances statutaires de niveau local (unions régionales et unions départementales), des syndicats constitués au niveau local (établissement) et des sections syndicales et unions de sections syndicales.

Les crédits d'heures pourront également générer des autorisations d'absence pour permettre à des agents qui ne sont membres d'aucun des organismes institutionnels visés à l'article 15 du décret n° 86-660 de participer à des réunions de concertation avec les administrations, dans un cadre informel ou dans le cadre d'une négociation.

Les décharges d'activité de service

(art. 97 de la loi du 9 janvier 1986 – art. 16 à 18 du décret du 19 mars 1986)

La décharge d'activité de service peut être définie comme étant l'autorisation donnée à un agent public d'exercer, pendant ses heures de service, une activité syndicale en lieu et place de son activité administrative normale.

Les organisations syndicales désignent les bénéficiaires des décharges partielles ou totales. Si la désignation envisagée s'avère incompatible avec la bonne marche du service, l'autorité administrative, après avis de la commission administrative paritaire, invite l'organisation syndicale concernée à porter son choix sur un autre agent.

La décharge d'activité de service est totale ou partielle ; elle est exprimée en pourcentage du temps de travail effectif ou en heure lorsque la conversion en ETP est inférieure à 50 %, correspondant à la durée légale du travail. Il conviendra de veiller à ce que, lorsqu'un représentant syndical est déchargé partiellement de service, sa charge de travail soit allégée en proportion de l'importance de la décharge dont il est bénéficiaire.

Situation des agents déchargés de service

Les agents déchargés partiellement de service peuvent également bénéficier des autorisations spéciales d'absence prévues par les articles 13 et 15 des crédits d'heures prévu par l'article 16, ainsi que des mises à dispositions syndicales prévus par les articles 19 et suivants du décret du 19 mars 1986 modifié.

En application de l'article 97 de la loi du 9 janvier 1986, les agents qui bénéficient d'une décharge d'activité de service pour l'exercice d'un mandat syndical sont réputés être en position d'activité et continuent de bénéficier de toutes les dispositions concernant cette position.

L'agent déchargé d'activité de service à temps partiel perçoit le traitement et les primes liés à sa situation statutaire auxquels il pouvait prétendre avant d'être déchargé de service, mais les indemnités compensant des sujétions particulières ne lui sont versées que pour le temps où il subit effectivement ces sujétions.

La notation et l'avancement de l'agent bénéficiaire d'une décharge partielle d'activité de service doivent être établis en fonction des tâches qu'il continue à accomplir.

Le dossier de l'agent ne doit comporter aucune appréciation sur l'exercice de sa mission syndicale ; le juge administratif est, de jurisprudence constante, catégorique sur ce point.

En application des dispositions de l'article 70 de la loi du 9 janvier 1986, « l'avancement des fonctionnaires bénéficiant d'une décharge totale de service pour l'exercice de mandats syndicaux a lieu sur la base de l'avancement moyen des fonctionnaires du corps ou de l'emploi auquel ils appartiennent ».

Comme indiqué en introduction, des dispositions réglementaires seront prises ultérieurement, en application des accords de Bercy, pour clarifier les garanties accordées aux agents investis de mandats syndicaux.

Le principe de la liberté syndicale interdit à l'établissement de s'immiscer dans le fonctionnement interne des organisations syndicales en contrôlant les déplacements et, d'une façon plus générale, l'activité des agents déchargés de service. Il est en effet de la responsabilité de chaque organisation syndicale de s'assurer que ceux de ses membres qui sont déchargés de service se consacrent effectivement à une activité syndicale pendant la durée de leur décharge.

3. Mises à disposition syndicales au niveau national

(art. 97 de la loi du 9 janvier 1986 – art. 19 à 28 du décret du 19 mars 1986)

1. Définition

L'article 97 de la loi du 9 janvier 1986 dispose que les fonctionnaires qui sont mis à disposition d'une organisation syndicale nationale sont réputés être en position d'activité.

Le fonctionnaire ou l'agent non titulaire qui bénéficie d'une mise à disposition syndicale au niveau national reste rattaché à son établissement, est réputé continuer à y occuper un emploi, perçoit la rémunération correspondante, mais effectue son service auprès de l'organisation syndicale qui lui a confié un mandat à l'échelon national.

En équivalent temps plein, le nombre total des agents pouvant être mis à disposition d'une organisation syndicale nationale est fixé à 84 en application de l'article 19 du décret du 19 mars 1986 modifié.

2. Modalités de répartition entre les organisations syndicales de l'effectif total des agents mis à disposition

2.1. Dispositions pérennes

Cet effectif est réparti entre les organisations syndicales proportionnellement au nombre de voix obtenu par chacune d'elles lors des élections au CTE totalisé au plan national, avec répartition des restes à la plus forte moyenne.

Lors du renouvellement des CTE, le ministre chargé de la santé notifie à chaque organisation syndicale le nombre d'agents mis à disposition dont elle bénéficie.

2.2. Dispositions transitoires

Jusqu'au prochain renouvellement général des instances de concertation dans la fonction publique hospitalière, cet effectif doit être réparti de la façon suivante :

- trois agents par organisation syndicale ayant obtenu plus de 2,5 % du nombre moyen des voix lors des élections au CTE ;
- l'effectif restant est réparti entre les organisations syndicales proportionnellement au nombre moyen de voix obtenu par chacune d'elles lors des élections au CTE, totalisé au plan national, avec répartition des restes à la plus forte moyenne.

Lors du renouvellement des CTE, le ministre chargé de la santé notifie à chaque organisation syndicale le nombre d'agents mis à disposition dont elle bénéficie.

À la suite des dernières élections pour le renouvellement général des instances de concertation dans la fonction publique hospitalière du 20 octobre 2011 et jusqu'aux prochaines élections, la répartition des 84 mises à disposition syndicales au niveau national en application de ces critères est la suivante :

| CFDT | CFE-CGC | CFTC | CGT | CNI | FO | SMPS | SUD | UNSA |
|------|---------|------|-----|-----|----|------|-----|------|
| 20 | 0 | 5 | 26 | 0 | 19 | 0 | 9 | 5 |

3. Procédure de mise à disposition

L'organisation syndicale fait connaître au ministre le nom des agents qu'elle désigne pour être mis à disposition, puis le ministre invite l'établissement concerné à mettre l'intéressé à la disposition de l'organisation syndicale.

La mise à disposition est prononcée, sous réserve des nécessités du service, par décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination. Lorsque la mise à disposition concerne un fonctionnaire, l'avis de la commission administrative paritaire est sollicité. La décision fixe la durée de la mise à disposition et les règles de préavis dont la durée ne peut être inférieure à un mois.

La mise à disposition peut être à temps partiel, sans toutefois être inférieure à 20 % d'un temps complet (considérant la durée légale du travail effectif en vigueur au moment de la mise à disposition). Elle peut, dans ce cas, se cumuler avec les autorisations spéciales d'absence et décharges d'activité de service des articles 13, 15 et 16 du décret du 19 mars 1986. Les droits en matière d'avancement d'un fonctionnaire mis à disposition à temps partiel doivent être appréciés en fonction des tâches qu'il continue à assumer.

4. Remplacement des agents mis à disposition

Le remplacement d'un agent mis à disposition peut être assuré grâce à la création d'un emploi supplémentaire par agent mis à disposition au tableau des effectifs permanents de l'établissement. L'emploi supplémentaire ainsi créé doit être supprimé à la première vacance, dès lors que l'agent mis à disposition est réaffecté dans son établissement.

La rémunération et les charges afférentes des agents mis à disposition sont prises en charge par l'établissement et remboursé à celui-ci *via* l'ARS, par abondement des enveloppes régionales.

5. Situation des agents mis à disposition

L'agent mis à disposition est rémunéré par son établissement ; il perçoit les primes et indemnités non liées à la compensation de sujétions particulières. Il ne peut bénéficier d'un congé de formation professionnelle qu'avec l'accord de son organisation syndicale. Le pouvoir disciplinaire est exercé à son encontre par l'autorité investie du pouvoir de nomination.

L'avancement et la notation du fonctionnaire mis à disposition à temps complet ont lieu sur la base de l'avancement moyen des fonctionnaires du corps ou de l'emploi auquel il appartient (art. 70 de la loi du 9 janvier 1986). La mise à disposition assure à son bénéficiaire la protection contre le risque « accidents du travail ».

Le fonctionnaire ou l'agent non titulaire dont la mise à disposition prend fin est réaffecté dans les fonctions qu'il occupait avant sa mise à disposition ou dans des fonctions correspondant à son grade.

4. Autorisations spéciales d'absence, décharges d'activité de service mises à dispositions syndicales et les nécessités de service

Les représentants syndicaux de la fonction publique hospitalière peuvent bénéficier d'autorisations spéciales d'absence, pour participer aux congrès syndicaux ou aux réunions des organismes directeurs syndicaux, et/ou de décharges d'activité de service et/ou de mises à dispositions syndicales au niveau national ; cela « sous réserve des nécessités du service », conformément aux dispositions des articles 13, 16-V et 21 du décret du 19 mars 1986 modifié.

Ces dispositions n'ont 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. Cependant, le droit syndical doit s'exercer sans porter atteinte à la qualité du service rendu aux usagers du service public. Il est donc nécessaire de laisser à l'administration la possibilité de refuser d'accorder une autorisation d'absence ou une mise à disposition syndicale, ou de demander à une organisation syndicale de porter son choix sur un agent autre que celui désigné initialement par cette organisation pour bénéficier de crédits d'heures ou d'une décharge d'activité de service, dans l'hypothèse où l'absence de cet agent serait de nature à perturber très gravement le fonctionnement du service.

Tout refus doit être motivé de manière écrite, claire et précise.

Cette motivation doit répondre aux conditions fixées par la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs. L'article 1^{er} de cette loi dispose : « ... doivent être motivées les décisions qui : (...) refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ». Aux termes de l'article 3 de cette même loi : « La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision. »

Le juge administratif contrôle, à chaque fois qu'il est saisi d'une contestation relative à un refus d'autorisation spéciale d'absence ou de décharge d'activité de service, que les nécessités de service sont motivées conformément à ces dispositions (1).

En revanche, une autorisation spéciale d'absence doit être accordée de plein droit, sur simple présentation de sa convocation, à tout représentant syndical (titulaire, suppléant) qui est appelé à siéger au sein de l'un des organismes énumérés par l'article 15 dudit décret ou à tout représentant du personnel (titulaire ou suppléant) siégeant dans l'une de ces instances et désigné pour participer à un groupe de travail.

Par ailleurs, dans les cas où des nécessités de service dûment motivées, conformément aux dispositions de la loi du 11 juillet 1979 susmentionnée, seraient trop fréquemment opposées à un représentant syndical pour bénéficier d'autorisations spéciales d'absence et/ou de décharges d'activité de service et/ou de mises à dispositions syndicales, il conviendra que l'autorité investie du pouvoir de nomination, en concertation avec l'agent concerné et son organisation syndicale, recherche les possibilités de l'affecter sur un poste dans lequel il y aurait moins d'obstacles pour nécessités du service à l'exercice d'un mandat syndical. Le changement de service d'un agent pour ces motifs doit toutefois rester exceptionnel.

5. Mutualisation des heures syndicales (dispositions transitoires prévues à l'article 20 du décret n° 2012-736 du 9 mai 2012)

Les crédits d'heures syndicales, tels que définis aux articles 14 et 16 dans leur version antérieure au décret de 2012, qui n'ont pu être utilisés, au titre de l'année 2011, dans les établissements de moins de 500 agents en raison des nécessités du service ou de l'absence de section du syndicat qui pouvait y prétendre sont, à la demande d'une organisation syndicale et pour ce qui la concerne, additionnés au niveau départemental, reportés et utilisables en 2012.

Pour la détermination de l'effectif de 500 agents, il convient de prendre en compte l'effectif réel de l'ensemble des agents titulaires, stagiaires et non titulaires de droit public exerçant leurs fonctions dans l'établissement au 31 décembre de la dernière année civile.

En application de l'article 20 du décret n° 2012-736 du 9 mai 2012 précité, le même volume d'heures est reporté chaque année au profit de chaque organisation syndicale bénéficiaire jusqu'au prochain renouvellement général des instances de concertation de la fonction publique hospitalière.

(1) Le Conseil d'État a ainsi jugé : « ... qu'en se bornant à indiquer que le refus d'autorisation d'absence pour la journée du 12 septembre 1990 découlait d'un avis défavorable pour nécessités de service sans apporter d'autre indication sur ces dernières, dont au demeurant il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elles aient été de nature à faire obstacle, en l'espèce, à l'exercice des droits syndicaux par M. Savary, la direction du centre hospitalier régional de Bordeaux n'a pas satisfait à l'obligation de motivation résultant des dispositions de la loi du 11 juillet 1979... » (cf. Conseil d'État 8 mars 1996 M. Savary, syndicat CFDT des services de santé et services sociaux de la Gironde).

Plus récemment, la Haute Juridiction, au sujet d'un agent de la fonction publique territoriale, a jugé que la décision d'un maire refusant à un agent de service d'école maternelle un congé pour formation syndicale en dehors des périodes de vacances scolaires, qui ne précise pas en quoi les nécessités de service pendant ces périodes justifieraient un refus, porte atteinte à l'exercice de ses droits syndicaux par cet agent et se trouve par suite entachée d'illégalité (CE 25 septembre 2009, n° 314265).

Chaque année à compter de 2012, chaque organisation syndicale bénéficiaire désigne, parmi les agents en fonctions dans n'importe quel établissement de la fonction publique hospitalière du département, celui ou ceux qui utiliseront ces crédits d'heures, sous réserve des nécessités de service, après utilisation complète par ces derniers des crédits d'heures qui leur ont été attribués localement par leur propre établissement.

Compensation financière

Une compensation financière sera versée par les établissements de moins de 500 agents qui n'ont pas consommé leur crédit de temps syndical, aux établissements de rattachement des agents bénéficiaires des crédits d'heures mutualisés compte tenu du nombre d'heures utilisées par ces derniers.

À la fin de chaque année, ces établissements indiqueront à l'ARS le nombre d'heures utilisées en leur sein. Au vu de ces informations, l'ARS calculera le nombre total d'heures mutualisées utilisées/nombre d'heures mutualisés. Ce pourcentage d'utilisation sera multiplié par le nombre d'heures reportées dans chaque établissement de moins de 500 agents.

Exemple :

Les établissements de moins de 500 agents suivants ont fait remonter des heures au niveau départemental :

1 HL : 60 heures.

1 EHPAD : 50 heures.

1 FDASE : 40 heures.

Total des heures mutualisées : 150 heures.

Les heures mutualisées ont été utilisées par des agents employés dans les établissements suivants :

1 CHU : 65 heures.

1 CH : 28 heures.

Total des heures mutualisées utilisées : 93 heures.

Pourcentage d'utilisation = 93 heures/150 heures = 62 %.

Le HL devra une compensation financière de : 60 heures × 62 % = 37,2 heures.

L'EHPAD devra une compensation financière de : 50 heures × 62 % = 31 heures.

FDASE devra une compensation financière de : 40 heures × 62 % = 24,8 heures.

Total = 93 heures.

Ce nombre définitif sera multiplié par le coût horaire moyen dans la fonction publique hospitalière déterminé chaque année par la DGOS, ce qui donnera le montant total dû par chaque établissement de moins de 500 agents aux établissements de rattachement des agents tributaires des heures mutualisées.

L'ARS joue le rôle de coordonnateur entre les établissements.

L'établissement de rattachement de l'agent bénéficiaire facturera l'établissement qui lui doit une compensation financière par un titre de recettes émis sur le compte 75831, intitulé « personnel ».

6. Couverture des risques encourus par les représentants syndicaux

Les agents en décharge d'activité ou bénéficiaires d'autorisations spéciales d'absence prévues au présent décret sont en position statutaire d'activité.

Il en résulte que les accidents survenus aux représentants syndicaux pendant leurs activités de représentation syndicale (réunions syndicales, formation syndicale, congrès syndicaux, réunions d'instances statutaires et de concertation), ou pendant le trajet pour s'y rendre ou en revenir, sont considérés comme des accidents de service, y compris la nuit ou les dimanches et les jours fériés, si l'activité se poursuit pendant ces jours et moments-là.

Le trajet doit être le plus direct possible entre le lieu de la résidence habituelle de l'intéressé et le lieu de la réunion syndicale, du congrès, ou de la formation syndicale. Seuls les détours imposés par les nécessités de la vie courante sont admis.

Dans tous les cas, le responsable syndical qui sollicitera le bénéfice du congé pour accident de service devra apporter la preuve que l'accident s'est bien produit pendant l'exercice des activités syndicales pour lesquelles il bénéficiait d'une autorisation spéciale d'absence ou d'une dispense de service.

Outre la couverture du risque « accident de service », les représentants syndicaux bénéficient, le cas échéant, des dispositions de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 relatives à la protection fonctionnelle.

7. Garantie de transparence dans l'utilisation des moyens syndicaux

Les dispositions relatives à la certification et à la publicité des comptes des syndicats professionnels issues de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail et codifiées aux articles L. 2135-1 à L. 2135-6 du code du travail sont applicables aux organisations syndicales de la fonction publique.

L'article L. 2135-1 précité dispose que « les syndicats professionnels et leurs unions mentionnés aux articles L. 2131-2, L. 2133-1 et L. 2133-2 relatifs à la création de syndicats professionnels et les associations de salariés ou d'employeurs régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ou, dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, par le droit local sont tenus d'établir des comptes annuels ».

Lors de l'adoption de la loi du 20 août 2008, la volonté du législateur a été de soumettre l'ensemble des syndicats professionnels, y compris les organisations syndicales de fonctionnaires, aux nouvelles obligations comptables.

Ces règles ont été insérées dans le titre « Statut juridique » du livre relatif aux syndicats professionnels du code du travail, titre dont les dispositions sont largement appliquées aux organisations de la fonction publique, notamment par le juge administratif.

Toutefois, à la différence des organisations syndicales du secteur privé, cette obligation de transparence financière ne constitue pas un critère de représentativité, l'article L. 2121-1 du code du travail, qui définit les critères de représentativité des organisations syndicales pour l'accès aux élections professionnelles ou pour participer à la négociation collective, ne s'appliquant pas aux syndicats de la fonction publique.

Le décret n° 2009-1665 du 28 décembre 2009 relatif à l'établissement, à la certification et à la publicité des comptes des syndicats professionnels de salariés ou d'employeurs et de leurs unions et des associations de salariés ou d'employeurs mentionnés à l'article L. 2135-1 du code du travail, codifié aux articles D. 2135-1 et suivants de ce même code, précise les conditions d'application des dispositions législatives.

En raison de la spécificité des ressources des organisations syndicales de la fonction publique, et notamment de l'importance que représente la part des décharges d'activité et des autorisations d'absence dans ces ressources, l'article 18 du décret du 19 mars 1986 modifié relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique hospitalière complète le dispositif concourant à la transparence des moyens, en ce qui concerne les organisations syndicales de la fonction publique hospitalière. Il prévoit l'obligation d'insérer, au bilan social annuel de chaque établissement, des informations et des statistiques sur les moyens de toute nature effectivement accordés aux organisations syndicales au cours de l'année écoulée. L'article 18 précise que chaque bilan social sera communiqué au comité technique d'établissement (CTE). Les compétences du CTE ont été définies par l'article R. 6144-40 du code de la santé publique. Le contenu du bilan social (1) rénové permet d'obtenir des indicateurs de gestion de ressources humaines pertinents indispensables au dialogue social au sein des établissements ainsi qu'au niveau régional et national.

Je vous remercie pour votre implication dans la mise en œuvre de la présente circulaire et je vous prie de me tenir informé des difficultés que vous pourriez rencontrer dans son application.

Pour la ministre et par délégation :
Le directeur général de l'offre de soins,
J. DEBEAUPUIS

(1) Arrêté du 5 décembre 2012 fixant les modalités d'adoption et le contenu du bilan social des établissements publics énumérés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

ANNEXE

CONDITIONS DE REPRÉSENTATIVITÉ EXIGÉES DES ORGANISATIONS SYNDICALES
POUR L'ACCÈS À CERTAINS DROITS

| MOYENS CONCERNÉS | CONDITIONS DE REPRÉSENTATIVITÉ des organisations syndicales |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Locaux syndicaux (art. 3). | Disposer d'au moins 1 siège au comité technique d'établissement (CTE) ou disposer d'au moins 1 siège au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière (CSFPH) (*). |
| Réunions mensuelles d'information (art. 6). | Disposer d'au moins 1 siège au CTE ou au CSFPH (*). |
| Crédit de temps syndical (art. 16). | Répartition du crédit global de temps syndical entre les organisations syndicales à raison de : 50 % proportionnellement au nombre de sièges qu'elles détiennent au CTE ; 50 % proportionnellement au nombre de voix qu'elles ont obtenu lors des élections au CTE. |
| (*) Sont représentées au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière, suite aux élections du 20 octobre 2011, les organisations syndicales suivantes : CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, FO, SMPS, SUD et UNSA. | |