

INTRODUCTION

Par lettre du 2 septembre 1999, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation a souhaité que le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics conduise une enquête relative au dossier individuel du fonctionnaire.

Cette demande donnait suite aux conclusions que le Comité avait rendues en octobre 1999 dans le cadre d'une étude demandée par le même ministre et consacrée aux gestionnaires de personnels dans différents départements ministériels. Dans ses conclusions de 1999, le Comité indiquait en effet qu'il fallait impérativement mieux assurer les bases de la gestion du personnel, notamment en précisant la nature et les modes d'utilisation du dossier individuel du fonctionnaire et des fichiers de personnel ; il suggérait que soit menée une étude complémentaire sur la question de la modernisation du dossier unique du fonctionnaire et de sa gestion par les administrations.

L'étude nouvelle demandée par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation a porté dès lors sur le contenu et les modalités de tenue du dossier, sur son utilisation pour la gestion du personnel et sur les modalités de sa communication au fonctionnaire concerné, ou à des tiers.

Les enquêteurs ont rencontré sur site plus d'une centaine de responsables et gestionnaires dans huit grandes administrations d'Etat, services centraux et parfois services déconcentrés, sur la base d'un canevas de questionnement commun, entre novembre 1999 et juin 2000. Même si le cœur de l'étude portait sur la Fonction publique d'Etat, et sur les seuls services civils, il a semblé nécessaire de porter un regard, trop cursif sans doute, sur d'autres gestions : la Marine nationale, la fonction publique territoriale et hospitalière, quelques grandes entreprises. Les réponses ont donné lieu à des comptes-rendus d'entretiens, annexés au rapport initial¹.

¹ Les services enquêtés appartenaient aux ministères suivants : Affaires étrangères, Défense, Minefi, Education nationale, Emploi et solidarité, Equipement, Intérieur, Justice. Deux collectivités territoriales, un hôpital et un centre interdépartemental de gestion ont été concernés. Pechiney, Manpower et IBM ont également fait l'objet de comptes-rendus d'entretiens.

Le Comité en a dégagé deux lignes principales d'observations et des recommandations.

- Le dossier individuel a été conçu, dès l'origine, comme un moyen de protection du fonctionnaire contre les «risques d'arbitraire» de son employeur et non comme un outil de gestion du personnel au service de l'employeur. Mais l'encadrement juridique du dossier individuel du fonctionnaire², insuffisant sur plusieurs points, n'est pas mis en œuvre avec rigueur par la majorité des gestionnaires du personnel.
- Par ailleurs, les directions de personnel utilisent très peu le dossier individuel comme un *outil de gestion*, essentiellement parce qu'il a perdu, au fil du temps, son caractère de document unique de référence, parce qu'il ne contient pas certains documents pourtant essentiels pour la gestion des ressources humaines et parce qu'il est resté à l'écart du mouvement d'informatisation de la gestion des personnels.
- Pour remédier à ces insuffisances, le Comité a formulé plusieurs recommandations destinées à porter remède aux dysfonctionnements constatés et à faire du dossier individuel un outil au service des employeurs publics et des fonctionnaires eux-mêmes, dans un contexte de modernisation de la gestion des ressources humaines.

²Voir annexe I.

PREMIÈRE PARTIE

CARACTÉRISTIQUES DU DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE

L'établissement d'un dossier individuel pour chaque salarié correspond à un impératif de gestion, aussi bien pour les entreprises que pour les administrations. Toute organisation moderne doit en effet se doter d'une capacité à réunir les informations nécessaires pour connaître la nature des emplois qu'elle offre, les qualifications requises, les métiers ou compétences qu'ils recouvrent et les savoirs détenus par ceux qui les exercent.

Le dossier individuel constitue, à cet égard, l'un des instruments essentiels de gestion du personnel dès lors qu'il permet une connaissance précise des qualités et des compétences professionnelles de chaque agent et qu'il facilite la rationalisation des décisions des gestionnaires. L'utilisation des dossiers individuels s'inscrit naturellement dans le cadre d'une politique de gestion des ressources humaines qui, par une bonne appréhension des caractéristiques des agents en place, débouche sur l'analyse de leurs possibilités d'évolution professionnelle en fonction de l'évolution des missions et des structures du service.

Il est toutefois patent que le dossier individuel ne joue pas, dans la fonction publique française, sauf rares exceptions, le rôle qu'il pourrait et devrait jouer. Il est perçu plus comme une contrainte juridique que comme un outil opérationnel et pertinent au service de la gestion du personnel. Ceci résulte principalement du fait que, pour des raisons historiques, le dossier individuel a été conçu comme un moyen de protection des droits des fonctionnaires contre le risque «*d'arbitraire*» des employeurs publics. La tenue du dossier individuel est marquée par un grand formalisme juridique ; elle impose aux administrations une charge de travail non négligeable et ses caractéristiques rendent malaisée son exploitation optimale par les responsables et les gestionnaires du personnel. Or, jusqu'à présent, les efforts entrepris par les administrations publiques pour moderniser la gestion des ressources humaines n'ont aucunement concerné le dossier individuel du fonctionnaire.

I. LE DOSSIER INDIVIDUEL A ÉTÉ CONÇU À L'ORIGINE COMME UN MOYEN DE PROTECTION DES DROITS DES FONCTIONNAIRES CONTRE LES RISQUES D'ARBITRAIRE DES EMPLOYEURS PUBLICS

Au XIX^{ème} siècle, l'ouverture d'un dossier individuel constituait l'expression du pouvoir hiérarchique de l'administration ; le contenu du dossier n'était pas réglementé. Son utilisation était mal connue et il n'était pas permis aux fonctionnaires concernés d'y accéder. Soucieux de veiller au respect des valeurs républicaines de neutralité du service public, le législateur est intervenu, à la suite de «*l'affaire des fiches*³» dans l'armée, par la loi du 22 avril 1905 et a imposé la communication systématique par l'administration du dossier au fonctionnaire avant toute décision défavorable prise à son encontre.

L'article 65 de la loi du 22 avril 1905 a précisé que «*tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes les administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes leurs notes, feuilles signalétiques et tous les documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardé dans leur avancement à l'ancienneté.*» Ce texte, l'un des plus anciens de la fonction publique, est toujours applicable. Partie de l'article 65 de la loi de 1905, la règle de la communication du dossier et des droits de la défense a été inscrite dans tous les statuts généraux des fonctionnaires et le Conseil d'État en a fait un principe général du droit.

Au début du XX^{ème} siècle, la consultation de leur dossier par les fonctionnaires a causé parfois à ceux-ci des surprises désagréables (dossiers incomplets ou contenant des mentions qui n'avaient aucun rapport avec leur situation administrative ; notes confidentielles sur leur activité politique, syndicale et religieuse). Il est aussi apparu que l'administration pouvait constituer deux dossiers par fonctionnaire : l'un «*inoffensif*», susceptible d'être communiqué et l'autre confidentiel, pouvant comporter des appréciations dites de moralité. C'est pour ces raisons que le législateur a inséré dans le statut général des fonctionnaires de 1946 un article 16 visant à préciser le contenu et les règles de tenue du dossier individuel.

Cet article 16 précisait que «*le dossier individuel du fonctionnaire doit contenir toutes les pièces intéressant sa situation administrative. Celles-ci doivent être enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. Ne pourra figurer au dossier aucune mention faisant état des opinions politiques, philosophiques ou religieuses de l'intéressé.*» Cette rédaction a été reprise dans le second statut général des fonctionnaires de 1959 ; un second alinéa a été ajouté pour prévoir que «*les décisions de sanctions disciplinaires sont versées au dossier individuel du fonctionnaire. Il en est de même des avis ou recommandations émis par les conseils de discipline ou le Conseil supérieur de la fonction publique et de toutes pièces et documents annexes.*»

³ Au cours des années 1902-1904, un système de fiches avait été organisé dans l'armée en vue de répertorier les officiers «mal-pensants», c'est-à-dire essentiellement ceux qui, allant à la messe, ou autorisant leur femme à y aller ou assistant à la première communion de leur enfants, pouvaient être considérés comme de «mauvais républicains. » Des indiscretions provoquèrent un scandale ; la mise en fiches des officiers en fonction de leurs opinions religieuses ou politiques, établies ou supposées, provoqua la démission du ministre radical Combes et fut à l'origine de la proposition qui, présentée par le député socialiste Marcel Sembat, devint l'article 65 de la loi de finances du 22 avril 1905.

L'article 18 du titre Ier du statut général des fonctionnaires, actuellement en vigueur, reprend les rédactions retenues en 1946 et en 1959. Il prévoit en effet que *«le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. Il ne peut être fait état dans le dossier d'un fonctionnaire, de même que dans tout document administratif, des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé. Tout fonctionnaire a accès à son dossier individuel dans les conditions définies par la loi.»*

Cet article est complété par le second alinéa de l'article 19 du titre Ier du statut général des fonctionnaires (SGF) qui précise que *«le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes (...). L'administration doit informer le fonctionnaire de son droit à communication du dossier»*. Les articles 66 du titre II, 89 du titre III et 81 du titre IV du SGF ajoutent que l'avertissement n'est pas inscrit au dossier individuel du fonctionnaire et que le blâme, qui figure au dossier, est effacé automatiquement au bout de trois ans si aucune sanction n'est intervenue pendant cette période.

Il résulte de ce qui précède que les dispositions législatives, d'ailleurs peu nombreuses, qui traitent du dossier individuel du fonctionnaire visent toutes à préserver sa neutralité, à assurer sa transparence par l'accès des agents à tous les documents qui les concernent et à organiser les droits de la défense des fonctionnaires en imposant la communication du dossier avant toute décision disciplinaire ou prise en considération de la personne. Le dossier individuel du fonctionnaire a donc été conçu, et c'est sa spécificité, comme un moyen de protection du fonctionnaire contre son employeur. Il n'a pas été spécialement conçu comme un outil de gestion du personnel au service des employeurs publics.

Ces caractéristiques se retrouvent d'ailleurs dans l'article 26 du statut des fonctionnaires européens dont l'application est analysée en annexe⁴.

II. LA TENUE DU DOSSIER CONSTITUE UNE FORMALITÉ JURIDIQUE COMPLEXE À LAQUELLE LES GESTIONNAIRES DU PERSONNEL DOIVENT SE PLIER

Le législateur a entendu donner aux fonctionnaires, en instituant l'obligation pour les administrations de tenir un dossier individuel et en permettant aux agents publics d'y accéder librement, une garantie juridique d'impartialité dans la gestion de leurs carrières. Cette garantie n'aurait, bien sûr, eu aucune consistance si elle n'avait pas été précisément et strictement encadrée. Cet encadrement juridique, à la fois rigoureux et exigeant, a toutefois réduit le dossier individuel à une fonction essentiellement archivistique et confiné les gestionnaires du personnel dans un rôle *«notarial⁵»*.

⁴Se reporter à l'annexe II sur le dossier individuel du fonctionnaire européen.

⁵Se reporter à l'annexe I pour une analyse détaillée des textes et de la jurisprudence actuels.

A. LA TACHE DES GESTIONNAIRES DES DOSSIERS INDIVIDUELS EST COMPLEXE

Les gestionnaires doivent respecter quatre séries d'obligations distinctes :

1 - L'administration doit respecter le principe d'unicité du dossier

Le législateur a entendu imposer l'existence d'un dossier pour tous les fonctionnaires et ce dossier doit être unique.

Le dossier individuel doit être ouvert dès le recrutement du fonctionnaire et être alimenté, quel que soit son employeur, tout au long de sa carrière administrative. Il doit normalement suivre le fonctionnaire dans ses emplois successifs, notamment en cas de changement d'affectation ou de résidence. Il est clos lorsque le fonctionnaire est radié des cadres de l'administration.

L'administration n'est pas autorisée à ouvrir deux ou plusieurs dossiers individuels au nom d'un même fonctionnaire. Le législateur a formellement exclu cette possibilité.

2 - L'administration doit préserver la neutralité du dossier

Cette obligation absolue de neutralité impose une triple contrainte aux administrations gestionnaires ; celles-ci doivent :

** insérer dans le dossier toutes les pièces qui intéressent la situation administrative du fonctionnaire.* Le dossier doit être complet et n'omettre aucun document concernant la carrière du fonctionnaire. En l'absence d'énumération, dans la loi statutaire, des pièces qui doivent figurer dans le dossier individuel, l'administration doit y inclure, de manière générale, toutes les pièces qui intéressent la situation administrative du fonctionnaire. L'article 18 du titre I du SGF n'autorise donc pas l'administration à opérer, selon ses propres critères, un «tri» entre les documents qu'elle juge pertinents, et qu'elle fait figurer au dossier, et ceux qui ne mériteraient pas d'y figurer. Elle ne peut notamment pas exclure du dossier certains documents au motif qu'ils ont été notifiés au fonctionnaire ou qu'ils ont été publiés au *Journal Officiel* ou dans un bulletin officiel du ministère (cf. article 28 du titre II du SGF pour les fonctionnaires de l'État). Elle doit insérer dans le dossier des documents et non simplement des références à des documents se trouvant classés ailleurs. Les documents qu'elle y insère ne doivent être ni grattés ni surchargés.

* écarter du dossier tout document administratif faisant état des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé.

L'interdiction de faire mention dans le dossier individuel des opinions politiques, philosophiques et religieuses de l'agent est la traduction, dans le SGF, des principes de neutralité, de laïcité, d'égalité d'accès aux emplois publics et de non discrimination qui inspirent le droit français. Même les «*convictions personnelles*» du fonctionnaire ne peuvent être mentionnées sur un document figurant au dossier individuel. Toutefois la présence au dossier d'une mention faisant état des opinions politiques d'un agent n'est pas illégale si celles-ci sont notoires et si cette mention n'a eu aucune influence sur la décision prise par le ministre ni sur l'avis de la commission consultée par le ministre avant de prendre sa décision, ou encore si la réglementation l'autorise expressément (*cas, par exemple, des préfets : décret du 29 juillet 1964, article 15*).

L'administration doit écarter du dossier individuel les informations relatives à la vie privée sauf lorsque les effets de certains comportements sont constatés, soit dans l'exercice des fonctions, soit, exceptionnellement, hors de l'administration dans la mesure où ils sont de nature à compromettre la considération de l'administration ou du service dont relève le fonctionnaire, ou son bon fonctionnement.

* purger le dossier de certains documents dont la présence est devenue illégale.

L'administration doit périodiquement «*purger*» les dossiers individuels de certains documents. C'est ainsi que les *sanctions amnistiées* doivent être immédiatement effacées du dossier ; l'article 133-11 du code pénal sanctionne le fait de rappeler l'existence ou de laisser mention dans un document quelconque de condamnations pénales, de sanctions professionnelles ou disciplinaires effacées par l'amnistie. Les opérations d'effacement des sanctions disciplinaires sont assez complexes ; en effet, les lois d'amnistie prévoient généralement deux procédures distinctes d'effacement des sanctions disciplinaires :

- l'effacement automatique consécutif à l'amnistie de plein droit des sanctions disciplinaires ; cette procédure ne s'applique toutefois pas aux sanctions qui sont consécutives à des faits s'analysant en des manquements à la probité, aux bonnes mœurs ou à l'honneur ;

- l'effacement des sanctions suite à mesure individuelle d'amnistie prise par le Président de la République ; cette procédure n'est mise en œuvre que pour les sanctions disciplinaires qui ne peuvent être amnistiées de plein droit.

Les gestionnaires doivent donc, au cas par cas, apprécier si les sanctions disciplinaires mentionnées au dossier relèvent ou non de la procédure d'amnistie de plein droit ; si cela est le cas, la décision de sanction doit être effacée du dossier ; dans le cas contraire, les gestionnaires doivent maintenir la décision au dossier sauf si le Président de la République prononce une mesure d'amnistie individuelle. Ces règles doivent aussi être combinées avec les règles d'effacement «*statutaire*» des sanctions.

Le statut général des fonctionnaires et ses décrets d'application précisent en effet les conditions dans lesquelles les sanctions disciplinaires peuvent s'effacer. Le blâme est effacé automatiquement du dossier au bout de trois ans, si aucune sanction n'est intervenue pendant cette période. L'administration est donc tenue de faire disparaître du dossier toute mention de cette sanction. S'agissant des sanctions disciplinaires autres que le blâme, le fonctionnaire peut, après dix années de services effectifs à compter de la date de la sanction disciplinaire, introduire auprès de l'autorité disciplinaire une demande tendant à ce qu'aucune

trace de la sanction proposée ne subsiste à son dossier. Si la demande est agréée, après avis de la commission administrative paritaire, le dossier du fonctionnaire est reconstitué dans sa nouvelle composition.

Il est par ailleurs interdit de rappeler l'existence ou de laisser mention dans un document quelconque de condamnations pénales qui ont fait l'objet d'une mesure de réhabilitation.

3 - L'administration doit permettre l'accès des fonctionnaires à leur dossier individuel

La communication du dossier individuel, en cas de mesure disciplinaire ou de mesure prise en considération de la personne, est l'expression primordiale du principe du respect des droits de la défense, ce principe étant au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. La méconnaissance de cette garantie est sanctionnée par l'annulation de la décision prise même s'il est établi que son inobservation a été sans influence sur le sens et le contenu de celle-ci. L'administration est tenue de mettre le fonctionnaire en mesure de demander la communication du dossier. En dehors des mesures disciplinaires et des mesures prises en considération de la personne, le fonctionnaire peut accéder librement et en toute circonstance à son dossier individuel, en application et dans les conditions prévues par les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs.

L'article 6 bis de cette loi précisait que les personnes qui le demandent ont droit à la communication par les administrations de l'État, par les collectivités territoriales, par les établissements publics et par les organismes chargés de la gestion d'un service public des documents de caractère nominatifs les concernant, sans que des motifs tirés du secret de la vie privée, du secret médical ou du secret en matière commerciale ou industrielle portant sur des faits qui leur sont personnels puissent leur être opposés. Le dernier alinéa de l'article 18 du titre I du SGF renvoie, pour l'accès au dossier individuel des fonctionnaires, à ces dispositions.

Toutefois, la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a remanié le titre premier de cette loi :

- la notion de document non communicable a été substituée à celle de document nominatif. Ainsi sont rendus communicables les documents nominatifs, au sens de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, contenus dans un fichier dès lors qu'ils n'entrent dans aucun des cas où la communication est interdite ;

- l'article 6 bis a été supprimé et l'article 6 restructuré ; le I de l'article 6 définit les documents qui ne sont communiqués à personne. Le II remplace la notion ancienne de document nominatif (ancien article 6 bis) par une définition plus précise des documents qui sont communicables à la seule personne intéressée ; parmi ces documents figure le dossier individuel des fonctionnaires. Le III reprend la disposition au terme de laquelle les informations à caractère médical ne peuvent être communiquées à l'intéressé que par l'intermédiaire d'un médecin que celui-ci désigne à cet effet.

Dans tous les cas, la communication du dossier doit être utile, c'est-à-dire que cette communication doit être faite à un agent physiquement et mentalement en état d'en tirer parti. Un délai suffisant doit être laissé au fonctionnaire pour consulter le dossier. La loi du 12 avril 2000 prévoit que le demandeur peut obtenir copie du document sur un support identique à celui utilisé par l'administration, à condition que cette copie soit facilement intelligible ; il peut aussi demander une copie sur support papier.

4 - L'administration doit assurer la confidentialité du dossier individuel

La mention publique d'éléments du dossier individuel d'un fonctionnaire est une faute administrative de nature à engager la responsabilité de l'employeur ; si l'administration est en droit de défendre la réputation et l'honneur de ses agents, en application des dispositions de l'article 11 du titre I du SGF, elle n'est pas autorisée à diffuser des renseignements confidentiels qui figurent dans leurs dossiers.

S'agissant de l'accès du fonctionnaire à son dossier, l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 prévoit que la communication doit être confidentielle, c'est-à-dire que l'agent doit prendre lui-même connaissance de son dossier, sans pouvoir se substituer un tiers. Mais la portée de cette règle a été atténuée ; les textes relatifs à la procédure disciplinaire autorisent en effet les fonctionnaires à se faire assister par un défenseur de leur choix, ce qui autorise ce dernier à consulter le dossier individuel du fonctionnaire. En dehors des procédures disciplinaires, si la loi du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs ne prévoit pas expressément que le fonctionnaire peut se faire accompagner par une personne de son choix, elle n'y fait cependant pas obstacle.

Enfin l'administration doit prendre toutes précautions utiles pour éviter la révélation publique, à son insu, du contenu des dossiers individuels ; elle doit ainsi archiver les dossiers dans des locaux sécurisés et mettre en place des procédures internes destinées à empêcher leur accès à toutes personnes non habilitées.

B. LES REGLES CONTRAIGNANTES DE CONSTITUTION ET DE CONSERVATION DU DOSSIER INDIVIDUEL EN FONT UN DOCUMENT A VOCATION ESSENTIELLEMENT ARCHIVISTIQUE

1 - Les règles de constitution et de tenue du dossier sont encadrées par la loi

En application de l'article 18 du statut général, l'administration est tenue d'enregistrer, de numéroter et de classer toutes les pièces qui entrent dans le dossier ; ces opérations doivent être réalisées sans discontinuité. Ce formalisme est censé constituer une garantie essentielle pour le fonctionnaire qui peut s'assurer de la complétude du dossier et de son impartialité. La numérotation des pièces doit permettre de constater une perte éventuelle et d'éviter la subtilisation d'un document à l'occasion de la consultation du dossier. Elle doit permettre également d'éviter toute addition frauduleuse de pièces inexactes, antidatées ou post-datées.

2 - L'administration est tenue de conserver et d'archiver les dossiers individuels

Toute administration est tenue de conserver les dossiers qu'elle reçoit et qu'elle produit dans l'exercice de ses attributions réglementaires. La conservation et l'archivage des dossiers sont un impératif de gestion et une nécessité, notamment à l'égard des fonctionnaires dont les droits peuvent être établis et validés à partir de documents susceptibles d'apporter une présomption de preuve.

En outre, les dossiers peuvent être conservés pour la documentation historique et la recherche. Les modalités de conservation et d'archivage des dossiers sont précisées par la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives⁶ et par la circulaire Fonction publique n° 1821 du 20 octobre 1993⁷. Cette circulaire prévoit que le versement des dossiers individuels se fait :

- au départ de l'agent de la fonction publique (retraite, démission, radiation des cadres, décès) ou quelques années après ;

- après liquidation de la pension de l'intéressé ou de ses ayants cause (trois à cinq ans après).

La circulaire préconise le versement aux archives des seuls dossiers de carrière, le cas échéant, fusionnés avec les dossiers de pension. Les documents qui doivent être conservés sans limitation de durée, intégralement ou partiellement, doivent faire l'objet de versements aux Archives nationales (Centre des archives contemporaines de Fontainebleau). Ils restent à la disposition du service versant qui peut en obtenir la communication.

3 - La responsabilité de l'administration peut être engagée à raison d'une mauvaise tenue ou d'un refus de communication du dossier

⁶ JORF, 5 janvier 1979, page 43.

⁷ Bulletin officiel des services du Premier ministre, n° 4-1993 (cf. annexe III).

Un agent ne peut introduire un recours pour excès de pouvoir contre les opérations relatives à la tenue de son dossier individuel ; il doit attendre, pour le faire, une décision lui faisant grief fondée sur le dossier irrégulier. Il peut toutefois mettre en cause la responsabilité de son employeur pour faute, s'il est en mesure d'apporter la preuve que la mauvaise tenue de son dossier lui a porté un préjudice certain. Selon la même logique, le fait de ne pas communiquer le dossier individuel au fonctionnaire, en méconnaissance des textes qui prévoient cette obligation, ouvre droit à dommages et intérêts pour le préjudice causé au fonctionnaire.

*

Au total, le dossier individuel du fonctionnaire se présente, aux yeux des gestionnaires, comme une contrainte de gestion dont la nécessité est admise. Il n'est en revanche pas perçu comme un outil de gestion de personnel très pertinent. Le dossier individuel n'est pourtant remis en cause ni dans son principe ni dans ses modalités ; la réglementation le concernant semble figée depuis de nombreuses années, ce qui ne peut surprendre dans la mesure où ses caractéristiques ne lui permettent pas de s'inscrire aisément dans la démarche de modernisation de la gestion publique.

Si la législation relative au dossier individuel est stable, elle rencontre des difficultés de mise en œuvre. Les pratiques de gestion des administrations ont quant à elles évolué rapidement en matière de gestion du personnel et l'application des principes énumérés ci-dessus n'est plus aussi stricte qu'auparavant.

DEUXIÈME PARTIE

CONSTATS DE L'ENQUÊTE

I. UN CADRE JURIDIQUE INSUFFISANT ET DES PRATIQUES DE GESTION PEU RIGOUREUSES

Le Comité a pu observer un certain nombre de lacunes ou d'ambiguïtés dans la réglementation et dans les pratiques quotidiennes de gestion.

A. LA RÉGLEMENTATION COMPORTE DES IMPRECISIONS, DES LACUNES ET DES AMBIGUITÉS QUI COMPLIQUENT LA TÂCHE DES GESTIONNAIRES

La réglementation concernant le dossier individuel est peu abondante et de fait insuffisamment précise ; sa connaissance par les gestionnaires n'est pas toujours suffisante. Sur quelques points non négligeables, elle recèle des lacunes et même quelques ambiguïtés.

1 - La réglementation actuelle du dossier individuel et sa connaissance par les gestionnaires ne permettent pas de résoudre tous les problèmes

La réglementation sur le dossier individuel du fonctionnaire est très succincte ; elle a été explicitée par un nombre limité d'instructions interministérielles et ministérielles. Lors de l'enquête réalisée sur le terrain par les membres du groupe, les gestionnaires ont donné l'impression de connaître les grandes lignes de cette réglementation, sans en connaître les objectifs précis et sans en maîtriser totalement les enjeux ni toutes les applications jurisprudentielles.

L'enquête a montré que les gestionnaires de dossiers se référaient, dans leurs tâches quotidiennes, principalement à des pratiques et des usages anciens ; les difficultés, certes peu nombreuses, sont résolues au coup par coup. Cette manière de procéder suffit, aux yeux des gestionnaires, à satisfaire la «*demande*».

Mais les tâches de gestion des dossiers individuels sont accomplies par des agents d'exécution qui ne sont pas toujours formés pour ces fonctions ; les instructions internes qui leur servent de références de travail sont assez sommaires, si tant est qu'elles existent, et elles ne leur rappellent pas suffisamment l'importance de leur mission. Il a été également remarqué que certaines administrations recouraient à des personnels vacataires pour la gestion des dossiers individuels (par exemple les deux directions administratives du *ministère de l'emploi et de la solidarité*).

Les services de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et ceux de la direction générale des collectivités locales sont dès lors très rarement saisis de difficultés ponctuelles ou de questions d'ordre général par les administrations, les collectivités locales ou par les fonctionnaires. Ne détenant de ce fait qu'une connaissance assez fruste des conditions dans lesquelles les dossiers individuels des agents publics sont tenus, ces directions ne sont pas en mesure d'offrir une expertise ou une assistance

juridique aux administrations et collectivités locales. Ceci explique, au moins partiellement, pourquoi il n'existe pas de guide pratique élaboré par le ministère de la *Fonction publique* rappelant les principales règles de la gestion des dossiers individuels.

Il a été relevé que les cycles de formation continue ministériels ou interministériels n'intègrent pas ou très rarement, faute de demande exprimée, de modules spécifiques consacrés à la gestion des dossiers individuels.

2 - La réglementation apparaît lacunaire sur quelques points et recèle certaines contradictions

a) Elle apparaît lacunaire s'agissant de la définition des documents à faire figurer dans le dossier individuel

La loi statutaire n'énumère pas les pièces qui doivent figurer dans le dossier individuel ; elle indique seulement que l'administration doit y inclure, de manière générale, toutes les pièces qui intéressent la situation administrative du fonctionnaire.

Le législateur a entendu ainsi responsabiliser les gestionnaires du personnel qui doivent apprécier eux-mêmes, sous le contrôle du juge administratif, la nécessité d'insérer ou non tel ou tel document dans le dossier individuel du fonctionnaire. L'absence, dans la loi statutaire, d'une énumération précise des pièces à inclure au dossier n'apparaît pas illogique, compte tenu du nombre des documents concernés et de l'évolution permanente des règles de gestion des agents publics.

Le législateur aurait pu toutefois conférer au pouvoir réglementaire le soin de définir cette liste par décret, à charge pour ce dernier de mettre régulièrement cette liste à jour. Mais l'exercice serait en tout état de cause délicat et le ministre chargé de la fonction publique ne s'est pas risqué, même par voie de circulaire, à proposer un inventaire actualisé. Il en résulte que les gestionnaires du personnel constituent actuellement les dossiers individuels de leurs fonctionnaires en se référant à des règles peu précises, à une doctrine administrative réduite et à une jurisprudence peu abondante, comme les enquêteurs du Comité l'ont constaté en analysant, par exemple, la liste indicative des pièces figurant dans les dossiers individuels des policiers.

Par ailleurs, le législateur a prévu au moins une exception permanente à la règle qu'il a posée à l'article 18 du titre I du SGF : l'avertissement, qui est une sanction disciplinaire du premier groupe et qui intéresse donc la situation administrative du fonctionnaire, ne doit en aucun cas figurer au dossier. Il a prévu aussi des règles spéciales, et assez délicates à mettre en œuvre, d'effacement des sanctions disciplinaires (voir ci-dessus p. 7).

b) Les exigences de la réglementation peuvent, dans certains cas, apparaître contradictoires, notamment en ce qui concerne les documents à exclure du dossier individuel

La mise en œuvre de l'exigence de neutralité et d'impartialité dans la gestion quotidienne du dossier individuel des fonctionnaires n'est pas toujours aisée, notamment lorsque le gestionnaire doit appliquer des textes comportant des exigences apparemment contradictoires.

- C'est ainsi que la règle interdisant de faire état, dans le dossier individuel, des opinions politiques ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques du fonctionnaire, prévue

par le second alinéa de l'article 18 du titre I du SGF, s'oppose, dans certaines hypothèses, à la mise en œuvre de l'obligation, prévue au premier alinéa du même article, de faire figurer au dossier toutes les pièces intéressant la situation administrative du fonctionnaire. Ce conflit de «normes» soulève des difficultés de gestion non résolues, semble-t-il, par la doctrine administrative.

Le Comité a constaté les hésitations de nombreux gestionnaires sur la conduite à tenir à l'égard de la composition des dossiers individuels des fonctionnaires exerçant des mandats politiques ou syndicaux. Ces fonctionnaires peuvent en effet être placés dans certaines positions statutaires, telles que le détachement pour l'exercice d'un mandat syndical ou d'une fonction élective ou la disponibilité de plein droit pour la durée d'un mandat local ; ils peuvent également obtenir certaines facilités pour l'exercice du droit syndical (décharges de services, congé pour formation syndicale, autorisations spéciales d'absence). Faut-il faire figurer au dossier individuel du fonctionnaire les documents administratifs, tels qu'arrêtés de détachement, de mise en disponibilité ou en congé ou les décisions d'octroi de facilités sur temps de service, dès lors qu'ils font état des opinions et des activités syndicales et politiques du fonctionnaire ?

La majorité des gestionnaires estiment, même si l'article 18 du titre I du SGF ne le précise pas, que le dossier individuel peut contenir les pièces administratives retraçant des décisions prises par l'administration, à la demande du fonctionnaire, en application de la réglementation relative à l'exercice du droit syndical ou à l'exercice de mandats électifs. La présence de ces documents administratifs au dossier est en effet nécessaire pour la gestion de la carrière des fonctionnaires concernés (par exemple : application de la règle de l'avancement moyen pour les fonctionnaires occupant des fonctions syndicales : article 59 du titre II, article 77 du titre III et article 70 du titre IV du SGF ; application de la règle de l'interdiction de l'avancement de grade pour les fonctionnaires qui détiennent un mandat électif aux parlements national et européen). Dans ce cas, l'accord du fonctionnaire à la présence de ces documents dans son dossier est considéré comme donné de manière implicite, dans la mesure où c'est lui-même qui sollicite l'application de telle ou telle disposition législative ou réglementaire.

La question des congés ou autorisations d'absence pour fêtes religieuses fait par ailleurs hésiter les gestionnaires du personnel ; lorsqu'un fonctionnaire sollicite un congé ou une autorisation d'absence pour participer à une fête religieuse, il exprime de lui-même auprès de l'administration la confession à laquelle il se rattache. Lorsque cette demande est agréée, l'administration doit-elle insérer au dossier individuel une copie de la décision de l'administration ou doit-elle s'abstenir de le faire⁸ ? Généralement, les gestionnaires ne conservent pas cette décision au dossier, compte tenu de son caractère temporaire et de son absence de conséquences statutaires pour le fonctionnaire.

- La conciliation des dispositions de l'article 18 du titre I du SGF avec la règle du secret médical, prévue par le code de la déontologie médicale, est souvent malaisée à appliquer.

Rappelons que les règles du secret médical, qui protège le fonctionnaire, imposent que le dossier individuel ne comporte que les conclusions ou les conséquences administratives de la situation médicale du fonctionnaire.

Le dossier médical est, quant à lui, normalement conservé par le médecin et les pièces qu'il contient sont couvertes par le secret médical.

Il a toutefois été signalé que le dossier individuel du fonctionnaire pouvait contenir des données à caractère médical qui sont normalement réservées au dossier médical. C'est ainsi qu'il a été indiqué que certains certificats d'aptitude au recrutement, figurant dans le dossier individuel, pouvaient contenir des informations de caractère médical destinées à protéger l'agent ; par exemple la mention suivante : «*M. X présente l'aptitude physique requise pour l'emploi auquel il postule ; (...) les maladies ou infirmités constatées et énumérées ci-après..... ne sont pas incompatibles avec l'exercice des fonctions postulées*».

On remarquera aussi que le code des pensions civiles et militaires de retraite (par exemple l'article L.31) peut délier, dans certains cas, le médecin de l'obligation de secret médical en faveur de l'administration ; celle-ci se trouve alors en possession d'informations à caractère médical et elle doit en assurer la plus grande confidentialité.

B. LA REGLEMENTATION DU DOSSIER INDIVIDUEL N'EST PAS TOUJOURS APPLIQUEE

Il ressort de l'enquête qu'en général les gestionnaires du personnel n'appliquent pas au quotidien, avec toute la rigueur théoriquement attendue, les règles de procédure qui garantissent la neutralité du dossier, sa transparence et son accessibilité. Les lacunes de gestion qui ont été relevées concernent aussi bien la tenue, le contenu et la circulation du dossier individuel que l'exercice par les fonctionnaires de leur droit de consultation.

⁸ Sans répondre explicitement à la question évoquée dans ce paragraphe, le ministre chargé de la fonction publique a toutefois précisé que lorsque l'administration demandait des justifications au fonctionnaire qui demande un congé pour fêtes religieuses, ces justifications ne sauraient concerner l'appartenance religieuse, mais seulement la présence à la manifestation qui a motivé la demande (JOAN 7 octobre 1996, p. 5297.)

1 - Les gestionnaires du personnel se sont affranchis du respect de certaines règles relatives à la tenue du dossier individuel

Les «libertés» prises par les gestionnaires concernent les règles strictes d'enregistrement et de numérotation des pièces du dossier, l'obligation de classement de ces pièces et la nécessité de tenir régulièrement à jour les dossiers individuels.

a) L'obligation d'enregistrement et de numérotation des pièces du dossier n'est guère appliquée

Le Comité a constaté deux types de pratiques peu conformes à la législation en vigueur.

- Il a d'abord relevé que très peu de gestionnaires procédaient à l'enregistrement des pièces du dossier individuel et y faisaient figurer une numérotation continue. L'importance de cette formalité, qui constitue, on l'a vu ci-dessus, une garantie essentielle pour le fonctionnaire, est très souvent perdue de vue, évidemment en raison de la lourde charge de travail qu'impose le respect scrupuleux de cette tâche dans les services qui généralement ont subi une réduction de leurs moyens, réduction souvent justifiée par la montée en charge parallèle de l'informatisation.

La plupart des gestionnaires ont indiqué que les formalités d'enregistrement et de numérotation des pièces du dossier sont effectuées, en tout cas, lorsque le fonctionnaire demande à consulter son dossier ou lorsqu'il est invité à le faire dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Cette pratique, bien commode, a toutefois pour conséquence d'allonger le délai d'attente imposé au fonctionnaire lorsque celui-ci fait une demande de consultation.

Mais surtout cette situation n'est pas satisfaisante car elle introduit, dans l'esprit du fonctionnaire, un doute sur le contenu réel de son dossier et laisse planer un soupçon sur la partialité de la gestion de l'administration. L'absence de numérotation continue des pièces du dossier donne en effet la possibilité à l'administration d'insérer puis de retirer dudit dossier, à l'insu du fonctionnaire, des documents importants pouvant avoir une influence sur sa carrière. De telles pratiques, qui seraient éminemment contestables, n'ont pas été constatées par les membres du groupe ; il n'en demeure pas moins que le non-respect par l'administration de la formalité d'enregistrement et de numérotation des documents porte atteinte au principe de neutralité du dossier individuel du fonctionnaire évoqué précédemment.

Les juges administratifs sont apparemment rarement saisis de litiges portant sur la neutralité du dossier individuel. Lorsqu'un fonctionnaire conteste les conditions matérielles de tenue de son dossier, la jurisprudence est assez pragmatique puisqu'elle considère que la mauvaise tenue du dossier n'est pas de nature, par elle-même, à entraîner l'annulation de la décision contestée de l'administration. Le fonctionnaire doit démontrer que la mauvaise tenue du dossier a eu une influence déterminante sur le sens de la décision qu'il conteste.

- Le Comité a par ailleurs constaté que la numérotation des pièces, lorsqu'elle est effectuée, pouvait suivre l'ordre chronologique des documents (c'est-à-dire en fonction de la date de création du document). Or, la formulation de l'article 18 du titre I du SGF ne semble autoriser la numérotation des documents qu'en fonction de sa date d'arrivée au dossier. Il est regrettable qu'aucune instruction générale ne précise la règle commune à retenir en ce domaine.

La rigueur de la règle de l'enregistrement et de la numérotation des pièces du dossier sans discontinuité est aussi remise en cause par la pratique très répandue des gestionnaires de personnel qui consiste à créer, au sein des dossiers individuels, des sous-dossiers dotés d'une numérotation et d'un classement autonomes.

b) L'obligation de classement continu des pièces du dossier est diversement respectée

Le Comité a relevé que la quasi-totalité des gestionnaires constituent, au sein des dossiers individuels de leurs fonctionnaires, des *sous-dossiers thématiques*. Cette pratique est justifiée par les gestionnaires par le souci de rendre le dossier plus accessible et plus lisible.

La plupart des dossiers individuels examinés par les membres du groupe contenaient au moins cinq sous-dossiers consacrés aux documents de carrière (avancement, promotion), aux feuilles de notation, aux formations, aux congés et une sous-chemise «*divers*» ; dans certaines administrations, notamment aux *Affaires étrangères*, il a été dénombré plus de dix sous-dossiers à l'intérieur des dossiers des fonctionnaires.

La conformité de cette pratique à la réglementation est sujette à caution. En effet, le classement thématique ne permet pas d'assurer une numérotation des pièces dans une et une seule série continue, contrairement à ce que paraît prévoir l'article 18 du titre I du SGF. Il semble régner un certain flou juridique sur cette question :

- en effet, il n'existe aucune règle générale relative à la composition du dossier individuel du fonctionnaire. Il en résulte que l'administration est guidée par le souci de se conformer aux seules règles de bonne gestion et à celles qui assurent aux fonctionnaires les garanties qui lui sont dues. La circulaire Fonction publique n° 1430 du 5 octobre 1981 (cf. annexe III), toujours en vigueur, confirme ce constat en signalant que «*le plus généralement, il n'existe aucune règle relative à la tenue des dossiers, chaque service gestionnaire ayant ses usages particuliers*».

- mais cette même circulaire indique, de manière extrêmement prudente, qu'il ne paraît pas contraire aux dispositions (du SGF) d'introduire une distinction entre, d'une part, les documents intéressant la situation administrative des agents et essentiels au suivi de leur carrière et, d'autre part, les pièces dont le caractère temporaire ne justifie pas leur conservation permanente dans le dossier. Dans le premier cas, tous les documents sont à conserver et font l'objet d'une série à enregistrement chronologiquement continu, alors que dans le second cas, ils peuvent être numérotés dans une série annuelle et être versés aux archives ou éliminés, dès lors qu'ils n'offrent plus d'intérêt pour la situation du fonctionnaire. Cette circulaire introduit l'idée qu'il peut y avoir au sein d'un dossier individuel deux sous-dossiers, l'un permanent, l'autre temporaire ; mais elle ne se prononce pas sur la validité de la pratique qui consiste

à

créer plusieurs sous-dossiers thématiques, d'égale importance, dotés d'un classement et d'une numérotation des pièces autonomes. Sur ce point essentiel, l'absence d'instructions ou de textes clairs précisant les modalités selon lesquelles le dossier pourrait offrir une garantie d'impartialité est certainement préjudiciable.

c) L'obligation de tenir régulièrement à jour le dossier n'est pas systématiquement mise en œuvre

Le Comité a observé que les dossiers individuels n'étaient pas toujours tenus régulièrement à jour et que des retards conséquents pouvaient intervenir dans le classement des documents intéressant la situation des fonctionnaires. Cette situation est regrettable car elle peut nuire aux intérêts des fonctionnaires. En effet, la consultation ponctuelle par un gestionnaire ou un supérieur hiérarchique du dossier d'un fonctionnaire peut conduire, lorsque le dossier est incomplet, à une mauvaise appréciation de la situation de l'agent, voire à la prise d'une décision administrative fondée sur des faits erronés. L'excès d'informations et de documents est également préjudiciable, et la question, déjà rencontrée, de la «*purge*» régulière des dossiers se pose ; on y reviendra plus loin.

Par ailleurs, il est apparu que les documents remis par les fonctionnaires lors de leur entrée dans la fonction publique et classés au dossier (diplômes, formation initiale) sont rarement actualisés ; de ce fait, ils deviennent rapidement inexploitable.

Les lacunes ainsi observées au regard des règles strictes de tenue du dossier individuel ont un retentissement direct sur la mise en œuvre de la procédure d'accès des dossiers aux fonctionnaires.

2 - L'accès des fonctionnaires à leur dossier s'effectue dans des conditions quelquefois difficiles

Les possibilités d'accès des fonctionnaires à leur dossier individuel sont rappelées dans quatre textes différents : l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, les articles 18 et 19 du titre I du SGF et, de manière plus générale, dans la loi du 17 juillet 1978, récemment modifiée par la loi du 12 avril 2000. Malgré le caractère affirmé de ce droit, les gestionnaires du personnel ont indiqué que les fonctionnaires utilisent très peu leur droit d'accès. De fait, la consultation du dossier est demandée dans des hypothèses très limitées, essentiellement dans le cadre des procédures disciplinaires, de recours en notation ou en cas de refus d'avancement. Les consultations *spontanées* des fonctionnaires sont très rares ; la majorité des fonctionnaires ne consultent pas leur dossier individuel -par crainte de représailles, par excès de confiance, ou simplement faute d'en percevoir l'intérêt pratique-.

Il n'a pas été rapporté des cas de refus non-fondés et répétés opposés par l'administration à des demandes de consultation, même si la CADA a signalé l'existence de quelques centaines de demandes d'accès chaque année.

Toutefois, s'agissant de la procédure d'accès au dossier, plusieurs remarques peuvent être faites :

- Le délai d'attente imposé aux fonctionnaires peut, dans certains cas, apparaître trop long ; ce délai imposé tient à la nécessité de «*remettre de l'ordre*» dans le dossier avant de le présenter au fonctionnaire (*voir ci-dessus*) mais aussi aux lenteurs et lourdeurs de la procédure administrative mise en œuvre ainsi qu'à l'éloignement géographique du dossier par rapport au fonctionnaire. L'administration gagnerait évidemment à réduire le délai d'attente qu'elle demande à ses agents, sachant que la loi lui impose l'obligation de constituer et de gérer des dossiers individuels pour répondre principalement à des demandes de consultation.

- Il a été constaté que certaines administrations imposent aux fonctionnaires l'obligation de venir consulter leur dossier à Paris, au siège de la direction du personnel du ministère, alors qu'il existe dans ces administrations des directions locales de gestion du personnel. D'autres administrations procèdent différemment en adressant le dossier individuel «*parisien*» à un service déconcentré où il peut être consulté. Il est regrettable que la circulaire Fonction Publique du 5 octobre 1981 n'indique pas la doctrine de la Fonction publique sur cette question importante⁹. En effet, effectuer un long et coûteux déplacement pour consulter leur dossier est de nature à dissuader nombre de fonctionnaires curieux d'exercer leur droit d'accès.

- Il a aussi été remarqué que certaines administrations permettent la consultation du «*dossier d'affectation*», tenu par le service dans lequel exerce le fonctionnaire¹⁰, alors que dans d'autres administrations, seul le dossier tenu en administration centrale est consultable (voir plus loin la question du respect par l'administration du principe de l'unicité du dossier individuel).

- La présence de tiers (collègue de travail, syndicaliste ou avocat) lors de la consultation du dossier individuel n'est pas tolérée par toutes les administrations. Faute de doctrine d'ensemble, les pratiques sont donc très variables. En revanche, tous les gestionnaires interrogés ont indiqué qu'ils autorisaient de manière souple la prise de copie (photocopie) des pièces du dossier en exigeant rarement le remboursement du coût de la copie.

⁹ L'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, dans sa rédaction issue de la loi n° 2000 - 321 du 12 avril 2000 prévoit toutefois que : « L'accès aux documents administratifs s'exerce par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ».

¹⁰ Voir par exemple la circulaire SJ 82-16.A 2 du 4 février 1982 : Communication de leur dossier personnel aux magistrats et aux fonctionnaires des services judiciaires, BOMJ n° 5 du 31 mars 1982.

3 - En cas de mobilité des fonctionnaires, les règles de gestion du dossier individuel ne sont pas clairement définies

Deux problèmes distincts se posent, concernant respectivement

- la circulation des dossiers entre gestionnaires de personnel appartenant à des administrations différentes ;
- l'accès par un employeur public ou privé au dossier individuel d'un fonctionnaire qui souhaite obtenir un détachement, une disponibilité ou une mise hors-cadre ou encore une mise à disposition auprès de cet employeur.

Malgré l'intérêt de certaines mobilités effectuées par les fonctionnaires, les règles de transfert de dossiers entre administrations ne sont guère explicitées par le statut général ; seul l'article 100 du titre IV du statut général prévoit que le dossier suit le fonctionnaire hospitalier lorsque celui-ci est nommé à un emploi dans un autre établissement hospitalier.

Lorsque le fonctionnaire quitte définitivement une administration pour une autre, son dossier individuel doit normalement le suivre. Il a été toutefois indiqué aux membres du groupe que le transfert du dossier pouvait intervenir avec beaucoup de retard, ce qui peut nuire aux intérêts du fonctionnaire. Lorsque le fonctionnaire quitte temporairement son administration (détachement, hors-cadre, mise à disposition,...), le dossier individuel est conservé par l'administration de départ qui, demeurant chargée de la «*gestion statutaire*» de l'agent, s'estime être propriétaire du dossier. Il n'existe aucun texte ni aucune circulaire venant préciser les modalités de coopération entre deux administrations ou collectivités publiques pour la tenue des dossiers individuels des fonctionnaires qui exercent leur droit à la mobilité professionnelle.

Quelques règles générales paraissent devoir être respectées. Le principe de confidentialité interdit normalement à l'administration de permettre la consultation du dossier individuel de l'un de ses fonctionnaires par une personne non habilitée.

En pratique, il n'est pas contesté que certaines informations, extraites du dossier du fonctionnaire (les feuilles de notation notamment), circulent entre administrations publiques, voire entre administrations publiques et personnes privées. Cette situation se produit habituellement lorsqu'un fonctionnaire demande à changer d'employeur ; l'administration d'accueil cherche alors à se renseigner sur les compétences et les aptitudes du fonctionnaire qui fait ses offres de service.

Mais la question se pose de savoir si l'échange d'informations entre employeurs est légal, notamment au regard des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 ? Doit-on interdire cette pratique ou doit-on subordonner l'accès aux informations utiles à l'accord préalable du fonctionnaire ? Peut-on s'opposer à un échange d'informations intervenant entre deux administrations ou services de l'État ? La doctrine administrative est muette sur la plupart de ces questions qui pourtant paraissent importantes, dès lors que l'on souhaite promouvoir dans la fonction publique une politique de mobilité des fonctionnaires. Le cadrage juridique concernant notamment les questions de confidentialité paraît devoir être précisé prioritairement.

II. UN DOSSIER PEU UTILISÉ DANS LE CADRE DE LA GESTION DU PERSONNEL

Serait-il envisageable d'imposer davantage de rigueur dans l'application de la réglementation actuelle ? L'effort très important qui pourrait être demandé à cette fin aux services gestionnaires se heurte à l'opinion que ce serait peu utile. Et de fait le dossier individuel est peu utilisé. Le constat est double :

- le dossier individuel du fonctionnaire n'est plus unique ; il existe de multiples dossiers pour chaque fonctionnaire, ce qui conduit à une dispersion des informations utiles en matière de gestion de personnel et à un affaiblissement du rôle du dossier individuel constitué en application de l'article 18 du titre I du SGF ;
- certaines pièces importantes concernant l'évaluation des compétences et des aptitudes des fonctionnaires ne sont pas versées au dossier du fonctionnaire ; ce dernier n'est donc pas un outil d'un grand secours pour les gestionnaires qui s'engagent dans une démarche de gestion dite qualitative ou de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

A. L'EVOLUTION DES TECHNIQUES DE GESTION DU PERSONNEL A FAIT ECLATER LE DOSSIER INDIVIDUEL DES FONCTIONNAIRES

Le Comité a observé que la règle de l'unicité du dossier individuel était remise en cause par des pratiques assez courantes qui tendent, pour diverses raisons liées essentiellement à des choix de gestion, à créer pour un même fonctionnaire plusieurs dossiers et sous-dossiers individuels.

1 - La tenue par les administrations de «dossiers d'affectation», distincts du dossier individuel du fonctionnaire, est une pratique fréquente

Plusieurs gestionnaires ont évoqué l'existence de «*dossiers individuels de proximité*» qui sont constitués et utilisés par les supérieurs hiérarchiques directs des fonctionnaires dans le cadre d'une gestion de proximité des agents. Ces supérieurs hiérarchiques sont fréquemment appelés à intervenir en matière de gestion de personnel, soit en prenant eux-mêmes des décisions administratives de faible importance (par exemple des autorisations d'absence), soit en donnant leur avis, notamment pour l'appréciation des mérites de leurs agents (procédure de notation, avancement au choix,...).

Pour préparer les décisions qu'ils prennent ou les avis qu'ils donnent, ces agents d'encadrement ont pris l'habitude de collecter et de conserver des documents concernant la situation administrative des fonctionnaires placés sous leur autorité. Cette façon de procéder est plus simple et plus rapide que la procédure de consultation du dossier individuel «*officiel*». La collecte des informations est rendue possible par le fait que les actes de gestion du personnel sont généralement notifiés aux agents par la voie hiérarchique.

Il apparaît que ces dossiers de proximité n'ont aucun statut juridique défini, ce qui pose deux types de problème :

- d'abord, le contenu exact de ces dossiers n'est pas contrôlé ni d'ailleurs réglementé. Rien ne permet d'affirmer qu'ils ne contiennent pas des documents dont la présence est prohibée par les dispositions de l'article 18 du titre I du SGF. A cet égard, il faut rappeler que les détenteurs de dossiers de proximité ne sont pas dans la plupart des cas des spécialistes de la gestion du personnel, habitués et sensibilisés aux contraintes juridiques particulières de cette matière.

- ensuite, les dossiers de proximité ne sont pas connus des agents et ne leur sont généralement pas présentés lorsque ceux-ci font une demande de consultation de leur dossier individuel.

Il paraît regrettable que l'utilisation de dossiers, dont la présence peut être observée à différents niveaux hiérarchiques, ne soit pas mieux encadrée, soit par des textes généraux, soit par des instructions ministérielles. Ce point mérite attention dans la mesure où le rôle de l'encadrement de proximité est de plus en plus mis en avant dans le cadre de la promotion de pratiques modernes de gestion.

2 - Le développement de la gestion déconcentrée du personnel dans la fonction publique de l'État se traduit, de facto, par la création de «dossiers individuels locaux», qui s'ajoutent aux dossiers individuels gérés par la direction du personnel du ministère

La déconcentration de la gestion du personnel constitue, depuis de nombreuses années, un axe fort de la politique de réforme de l'État. La circulaire du 9 avril 1991 relative à la déconcentration de la gestion du personnel de l'État a rappelé la nécessité de déconcentrer tous les actes qui s'imposent à l'administration ou qui relèvent, en vertu des textes réglementaires, de la compétence des seuls chefs de service ; elle invitait fermement les ministres à déconcentrer, en tenant compte des impératifs de cohérence de la gestion et du principe d'égalité, les actes concernant les recrutements, les nominations et titularisations, les avancements, les congés et autorisations d'absence, la discipline et les cessations de fonctions.

Beaucoup d'administrations se sont engagées dans une démarche progressive de déconcentration de la gestion de leur personnel. Dans de nombreux cas, les ministères ont délégué des compétences de gestion à leurs services déconcentrés tout en conservant, à leur niveau, la maîtrise de certaines décisions pour des raisons d'ordre juridique ou d'opportunité. Dans le cas d'une grande administration comme *l'éducation nationale*, certains éléments concernant un même agent peuvent exister sous diverses formes dans l'établissement d'affectation, au rectorat et au ministère. Il en résulte que pour des corps de fonctionnaires, la gestion des personnels peut être partagée, selon les actes, entre deux autorités, le ministre et le préfet de région ou de département ou un chef de service déconcentré.

Cette situation, finalement assez fréquente, se traduit, de facto, par l'existence d'au moins deux dossiers individuels pour un même fonctionnaire, l'un, sans doute le plus complet, tenu par le ministre, l'autre géré par un service déconcentré de gestion de personnel.

Le statut général des fonctionnaires, qui avait prévu que la gestion des corps ou des cadres d'emplois de fonctionnaires pouvait être déconcentrée ou décentralisée, n'a pas, en revanche, envisagé la gestion partiellement déconcentrée, et, son corollaire, l'existence de plusieurs «*dossiers individuels*». Faut-il dès lors considérer que l'article 18 du titre I du SGF autorise l'existence de ces deux dossiers parallèles lorsque la gestion du personnel est partagée entre deux autorités ou peut-on admettre que *les deux dossiers n'en forment en réalité qu'un seul* ? Si l'on retient cette deuxième solution, il faudrait en déduire que le dossier géré par le service déconcentré est communicable, avec le dossier géré par les services du ministre, lorsque le fonctionnaire en fait la demande, ce qui ne correspond pas à la pratique de certains ministères.

Là encore, les textes et la doctrine administrative ne donnent aucune indication sur la possibilité et la manière de constituer et de gérer le ou les dossiers individuels lorsque la gestion des fonctionnaires concernés est partiellement déconcentrée.

B. LE DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE NE RECUEILLE PAS CERTAINS DOCUMENTS POURTANT ESSENTIELS A LA GESTION DU PERSONNEL

L'examen du contenu d'un certain nombre de dossiers individuels de fonctionnaires a permis de constater que tous les dossiers consultés contenaient les pièces courantes générées par la «*gestion statutaire*» des fonctionnaires (arrêtés de nomination, de titularisation, de reclassement, d'avancement, de placement dans une position statutaire, les feuilles de notation,...). Il a été noté que bon nombre de ces dossiers contenaient aussi des documents peu utiles (par exemple : des bordereaux d'envoi, des documents en double exemplaire) alors que certaines sous-chemises étaient peu alimentées ou étaient constituées de documents non significatifs.

Faisaient très souvent défaut les documents concernant l'évaluation des compétences des fonctionnaires, leur formation professionnelle et leur mobilité.

1 - Les documents relatifs à l'évaluation des agents

Les textes statutaires, notamment ceux relatifs à la notation, ne prévoient pas, actuellement, que les fonctionnaires aient droit, chaque année, à un entretien professionnel ou d'évaluation. Toutefois, un certain nombre d'administrations ont mis en place, par voie de circulaire, des procédures d'entretien/évaluation pour leurs agents.

Ces entretiens, le plus souvent annuels, constituent un instrument essentiel de la gestion des ressources humaines car ils permettent aux chefs de services et à la hiérarchie de proximité d'engager, dans un contexte «*dépassionné*», le dialogue avec leurs collaborateurs. Ce dialogue, pour être constructif, doit être mené à partir d'une analyse de l'activité de l'agent évalué en fonction des objectifs qui lui ont été fixés. Les entretiens permettent des échanges d'informations et facilitent, ensuite, la mise en place d'une gestion individuelle des carrières des fonctionnaires et l'adéquation des agents à leur emploi.

Le Comité a constaté que, lorsque des entretiens professionnels ou d'évaluation étaient organisés, ceux-ci donnaient lieu généralement à la rédaction d'un compte-rendu signé à la fois par le supérieur hiérarchique et par le fonctionnaire. Mais ce compte-rendu ne se trouve que très exceptionnellement dans le dossier individuel du fonctionnaire¹¹. Plusieurs explications peuvent être données à ce constat :

- d'abord le statut du compte-rendu d'entretien n'est pas clairement défini.

Le compte rendu est généralement présenté comme un simple document préparatoire à la feuille de notation, sur laquelle sont indiquées les conclusions essentielles que tirent le supérieur hiérarchique et le fonctionnaire de la procédure d'évaluation. Dans ce cadre, seule la feuille de notation, dont le contenu est assez conséquent, est versée au dossier ; le compte-rendu est conservé par le supérieur hiérarchique et intégré, le plus souvent, dans le «*dossier individuel de proximité*» (voir ci-dessus).

Mais le compte-rendu d'entretien peut aussi être regardé comme un document qui «*intéresse la situation administrative du fonctionnaire*», au sens de l'article 18 du titre I du SGF. En effet, l'utilité de ce document n'est pas limitée à la procédure de notation annuelle ; dans l'hypothèse où un fonctionnaire est susceptible d'obtenir un avancement au choix, l'appréciation portée sur ses mérites par ses supérieurs hiérarchiques pourra se fonder, notamment, sur les informations qui auront été consignées sur les comptes-rendus. Ces informations pourront aussi être utilisées pour l'affectation, la mutation ou la formation des fonctionnaires.

¹¹ Les comptes-rendus ne figurent pas dans les dossiers gérés par les services du *ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*. Au *ministère de l'Équipement*, ces comptes-rendus sont conservés dans un dossier particulier au niveau de la cellule de gestion locale.

- ensuite, plusieurs gestionnaires ont indiqué que l'objectif de l'entretien professionnel ou d'évaluation ne pourrait pas être totalement atteint si un compte-rendu devait être versé au dossier individuel et y demeurer. Selon ces gestionnaires, l'entretien professionnel ou d'évaluation est fondé sur une logique de dialogue constructif et informel qui s'accommode assez mal du formalisme du compte rendu officiel «*archivé*» au dossier de l'agent. Autrement dit, ils craignent que ce formalisme conduise les évaluateurs à utiliser une «*langue de bois administrative*» qui priverait la procédure de l'entretien d'une partie de sa pertinence.

- par ailleurs, face aux réticences de certaines organisations syndicales à l'égard de cette procédure, les administrations font preuve d'une certaine prudence sur la question de l'évaluation des fonctionnaires, problématique qui est intimement liée à l'idée d'avancement au mérite.

- enfin, il est certain que l'approche plus personnelle de la relation hiérarchique qu'implique la procédure de l'entretien d'évaluation apparaît trop contraire aux habitudes de gestion «*statutaire*» (ou bureaucratique) de la fonction publique pour ne pas susciter des résistances.

2 - Les documents relatifs à la formation des fonctionnaires

a) Les documents relatifs à la formation continue des fonctionnaires

Il a été observé que si les demandes de formation formulées par les agents et la réponse correspondante de l'administration, suivie le cas échéant d'une autorisation d'absence ou de la décision d'octroi de congés administratifs relative à la formation accordée, figuraient bien au dossier, en revanche, ni le détail du contenu de la formation suivie ni l'attestation de suivi de la formation par le fonctionnaire n'étaient systématiquement versés au dossier.

Deux types d'informations font souvent défaut :

- les fiches de formation

L'article 29 du décret n° 85-607 du 14 juin 1985 relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l'État prévoit que *«dans le dossier de chaque fonctionnaire figure une fiche retraçant les actions de formation auxquelles il a participé, aussi bien en tant que stagiaire qu'en tant que formateur (...)*». Les trois accords-cadre sur la formation continue des 29 juin 1989, 10 juillet 1992 et 22 février 1996 comportent des dispositions tendant à la généralisation de la fiche individuelle de formation (FIF).

Le bilan du dernier accord-cadre, dressé en mai 1999, fait apparaître que la mise en place des FIF a été laborieuse et que son utilisation n'est pas encore, et de loin, optimale. Le principal frein à sa généralisation et à son entière exploitation réside dans la difficulté, partout soulignée, de pouvoir concilier ce document avec la gestion informatisée des agents. C'est souvent l'informatisation de la fiche et son intégration dans la base des personnels des ministères qui expliquent le retard pris. Lorsqu'elles existent, les FIF répertorient les stages demandés et les stages obtenus mais ne font pas systématiquement mention des formations non accordées. Le motif du rejet n'apparaît pas toujours. De façon plus générale, la FIF apparaît comme un moyen de recueillir les besoins et d'analyser les résultats, voire de repérer les agents qui n'ont pas suivi de formation. Il s'agit donc d'un outil statistique plus encore que d'un outil de gestion et de dialogue.

Le Comité a constaté que les FIF, lorsqu'elles existent, sont généralement conservées dans le service chargé de la formation dans le ministère ou la collectivité territoriale; elles ne sont pas versées dans le dossier individuel du fonctionnaire.

Le bilan du 3ème accord-cadre signale également que la communication annuelle de la fiche n'est pas toujours réalisée, sans pour autant que les agents en expriment la demande, ce qui confirme que ce document *n'est pas encore perçu*, individuellement, *«comme un outil pertinent de gestion de la vie professionnelle»*. Les rares demandes sont traitées comme les demandes de consultation des dossiers individuels.

- le compte-rendu de l'entretien de formation

L'organisation d'entretiens annuels de formation en faveur des fonctionnaires n'est pas prévue, à l'instar des entretiens d'évaluation, dans les textes statutaires. Le dernier accord-cadre sur la formation continue des fonctionnaires de l'État préconise toutefois sa généralisation : l'entretien de formation est distinct de l'entretien de notation. Il doit permettre d'apprécier la situation de chaque agent en ce qui concerne la durée de la formation suivie au moment où sont établis les bilans annuels de formation des services.

Le bilan de l'accord-cadre de 1996 précise que *«si l'objectif de généralisation de la FIF paraît pouvoir être réalisé dans un avenir proche, il n'en va pas de même de l'entretien annuel de formation (...). Plusieurs ministères se sont engagés dans cette voie, soit qu'ils organisent un entretien de formation effectivement distinct de l'entretien d'évaluation, soit que la question de la formation continue soit évoquée à l'occasion de ce dernier»*.

Il est apparu que, dans plusieurs de ces ministères, l'entretien annuel de formation donnait lieu à la rédaction d'un compte rendu mais que ce compte rendu n'était que rarement versé au dossier individuel du fonctionnaire.

Comme en matière d'évaluation du fonctionnaire, le statut du compte rendu de formation n'est pas clairement défini. Certaines organisations syndicales sont hostiles à l'inclusion des ces comptes rendus dans les dossiers individuels car elles craignent que l'insertion de ces documents dans le dossier ne rende possible la prise en compte des périodes de formation accomplies par les fonctionnaires pour leur avancement.

Pourtant, l'accord-cadre de 1996 rappelle que les fonctionnaires doivent avoir la possibilité de valoriser dans leur exercice professionnel ou le déroulement de leur carrière, les acquis de formation professionnelle continue ; l'accord-cadre reste cependant très prudent sur la mise en place de règles concernant l'articulation entre formation et carrière ; il rappelle aussi que la mise en place d'une telle règle a pour préalable nécessaire la réalisation de l'objectif d'égalité d'accès à la formation.

b) Les documents relatifs aux formations ou enseignements dispensés par les fonctionnaires eux-mêmes

Le Comité a remarqué que le détail des formations dispensées par les fonctionnaires pour le compte de leur administration ou pour le compte d'un organisme public est rarement présent dans les dossiers individuels alors même qu'un compte de cumul est tenu par ailleurs, en application des dispositions du décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions.

Ceci paraît regrettable car l'administration n'utilise pas de manière pertinente les informations figurant dans les demandes d'autorisation de cumul (ou dans le compte de cumul) et ignore ainsi les compétences et les talents particuliers de ses agents lorsque ceux-ci les expriment en dehors de leur service.

c) Les documents relatifs à la formation initiale des fonctionnaires

Les informations concernant le niveau et la nature des études scolaires, universitaires ou autres sont collectées au moment du recrutement des agents dans la fonction publique ; elles sont versées au dossier

du fonctionnaire mais sont très rarement mises à jour et exploitées par les gestionnaires du personnel. De ce fait, ces derniers n'ont qu'une connaissance imparfaite des compétences de leur personnel, ce qui ne permet pas une gestion optimale de leurs affectations et de leurs formations.

3 - Les documents relatifs à la mobilité effectuée par les fonctionnaires

Il a été en outre remarqué que les dossiers des fonctionnaires, qui effectuent temporairement des périodes de mobilité (par voies de détachement, mise à disposition ou disponibilité) sont conservés, pendant ces périodes, par leur administration d'origine. Ces dossiers se sont pas ou sont rarement alimentés par les administrations ou services d'accueil qui ouvrent eux-mêmes, le plus souvent, un dossier individuel mais ne s'en dessaisissent pas lorsque le fonctionnaire regagne son corps d'origine.

Il en résulte que les dossiers individuels des fonctionnaires mobiles comportent inévitablement des lacunes ou des imprécisions. Ces lacunes ou ces imprécisions peuvent porter préjudice à ces fonctionnaires, notamment lorsqu'il s'agit de reconstituer leur carrière administrative pour le calcul de leur retraite ou dans l'hypothèse où l'administration met en œuvre une politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La plupart des gestionnaires de personnel ont signalé ce problème qui ne paraît pas trouver, à ce jour, de solution satisfaisante.

*
* *

Des constatations qui précèdent, peuvent être tirées deux conclusions importantes :

- le dossier individuel du fonctionnaire est largement sous-utilisé

Il est apparu que :

- les fonctionnaires exercent très rarement leur droit d'accès au dossier ;
- les tiers n'ont pas accès aux pièces du dossier ;
- l'utilisation des dossiers individuels à des fins de recherche n'est pas significative ;

- les gestionnaires n'utilisent, le plus souvent, que de manière marginale le dossier individuel dans le cadre de la gestion du personnel. Le dossier individuel «*papier*» est utilisé essentiellement lors de l'arrivée d'un agent dans un service, lors d'une mobilité, lors d'une procédure disciplinaire et lors de son départ en retraite, pour la préparation du dossier transmis au Service des pensions ; le dossier est consulté en cas d'avancement au choix (notamment pour en communiquer des éléments aux représentants du personnel dans les commissions administratives paritaires) et, de manière plus anecdotique, lorsque l'historique de la carrière du fonctionnaire doit être rappelé (remise de médaille, pot de départ,...).

Au total, l'investissement temps/travail consacré par les gestionnaires du personnel à la tenue du dossier individuel apparaît un peu surdimensionné si l'on se réfère à l'usage qui en est réellement fait. Malgré la sévérité de ce constat, peu d'initiatives ont été prises pour valoriser le rôle du dossier individuel.

Sa modernisation n'a jamais été évoquée à un titre ou à un autre dans les intentions de réforme de la gestion des ressources humaines dans l'administration. Le groupe de travail n'a en effet trouvé, au cours de ses recherches, aucune étude ou document récent traitant de la problématique du dossier individuel du fonctionnaire ; de même, les multiples rapports rédigés ces dernières années sur la nécessité de réformer la gestion des ressources humaines dans le secteur public n'évoquent que très exceptionnellement le rôle que pourrait y jouer le dossier individuel du fonctionnaire. Dans les administrations qui se sont engagées dans une démarche de modernisation de la gestion de leurs ressources humaines, la réforme n'a pas concerné, même indirectement, le dossier individuel du fonctionnaire.

- tel qu'il se présente aujourd'hui, le dossier individuel n'est pas un outil pertinent pour la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans la fonction publique.

Rappelons que la démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) est complexe et surtout nécessite la connaissance et la maîtrise des informations concernant les compétences et les potentialités des agents.

Dans une formulation qui en a été donnée récemment¹², la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle s'organise en six étapes : identification des métiers et des situations de travail se traduisant par une connaissance des effectifs et de leur répartition en métiers, par âge, ancienneté, compétences ; projection, à moyen terme, de l'évolution des ressources humaines, selon un scénario «*au fil de l'eau*» ; identification et analyse des facteurs d'évolution ; traduction de ces évolutions en «*besoins futurs*» en effectifs par emploi et par compétences ; analyse des écarts entre les projections résultant du scénario «*au fil de l'eau*» et du scénario selon «*les évolutions futures*», à la fois en termes quantitatifs et en termes qualitatifs ; et enfin, élaboration d'une politique de réduction des écarts au moyen des outils traditionnels de la gestion du personnel : formation, promotion, mobilité, recrutement, etc.

Si l'on s'en tient à l'essentiel, la mise en œuvre de toutes ces étapes suppose de *recenser* et *évaluer les compétences* existantes des fonctionnaires mais aussi les compétences nécessaires à l'adaptation aux évolutions futures. Les gestionnaires doivent donc anticiper les évolutions et faire preuve de réactivité en mobilisant les trois variables d'action dont dispose la fonction publique : la formation, le recrutement et la mobilité.

Le dossier individuel du fonctionnaire n'a pas été conçu à l'origine comme un outil de gestion du personnel et ne constitue pas le réceptacle principal des informations pertinentes collectées par l'administration en matière d'évaluation des compétences, de formation et de mobilité des fonctionnaires. Il n'est donc pas, actuellement, d'un grand secours pour les gestionnaires qui s'engagent dans une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

Il est paradoxal de constater qu'au moment même où l'administration s'engage dans une démarche de GPEEC¹³ qui implique transparence et maîtrise des données concernant les fonctionnaires, persiste une situation de trop faible connaissance des agents au travers de leur dossier individuel, notamment en ce qui concerne les éléments d'appréciation qualitative utiles à la gestion.

III. UNE INFORMATISATION DE LA GESTION QUI N'A PAS CONCERNÉ LE DOSSIER INDIVIDUEL

A. LES PROGRES DE LA GESTION INFORMATISEE DU PERSONNEL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La quasi-totalité des administrations et des collectivités qui ont été étudiées ont mis en place des outils de gestion informatisée du personnel (exemple de l'application « Prosper » du ministère de l'intérieur). Elles se sont dotées à la fois :

- de fichiers informatiques contenant un grand nombre d'informations sur la situation administrative des fonctionnaires. Il existe, en général, un fichier général du personnel complété par des fichiers spécialisés, connectés ou non au fichier général, pour la gestion de certaines procédures

¹² Voir le rapport du groupe thématique présidé par M. VALLEMONT dans le cadre du rapport : « Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode » Commissariat Général du Plan, mai 2000.

¹³ Voir par exemple les engagements pris par le Gouvernement dans l'accord cadre du 10 juillet 2000 pour la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques et sur une meilleure gestion de l'emploi public.

(formation, paye, droits sociaux, ...). Ces fichiers sont alimentés en informations à partir de documents qui figurent au dossier individuel ; des mises à jour régulières sont réalisées à partir de réponses à des questionnaires régulièrement adressés aux agents.

- de logiciels de gestion de personnel ; ces logiciels, acquis dans le commerce ou conçus spécialement pour l'administration, permettent d'éditer des décisions individuelles dans la plupart des domaines de la gestion du personnel.

Les systèmes de gestion informatisée du personnel ne répondent pas à la même finalité que le dossier individuel ; ils sont conçus comme des outils au service quotidien des gestionnaires de personnel. Ils n'ont pas vocation à contenir, comme le dossier individuel, tous les documents intéressant la situation administrative des fonctionnaires.

Les fichiers informatisés sont quelquefois conçus pour alimenter en données le système de gestion prévisionnelle des emplois et, le cas échéant, des compétences.

Les fichiers de gestion du personnel de l'administration sont considérés comme des fichiers «*inoffensifs*» ; ils doivent faire l'objet d'une déclaration de conformité à des normes simplifiées établies par la Commission Nationale Informatique et Liberté (voir la délibération n° 93-020 du 2 mars 1993, norme simplifiée n° 36, concernant les traitements automatisés d'informations nominatives relatifs à la liquidation et au paiement des rémunérations et la délibération n° 93-021 du 2 mars 1993, norme simplifiée n° 37, concernant les traitements automatisés d'informations relatifs à la gestion du personnel).

Ils sont toutefois soumis à une réglementation particulière qui protège les droits des fonctionnaires. En application des dispositions de la loi n° 78 - 17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, il est interdit de collecter ou conserver, sauf accord exprès de l'intéressé, les données faisant apparaître les origines raciales, les opinions philosophiques ou religieuses et les appartenances syndicales. Les administrations peuvent recueillir certaines informations nominatives sous réserve de prendre toutes dispositions utiles pour en préserver la sécurité et empêcher notamment qu'elles soient déformées, endommagées ou communiquées à des tiers (voir annexe I).

Les fonctionnaires peuvent, comme pour le dossier individuel papier, avoir accès aux données les concernant contenues dans ces fichiers ; ils peuvent exiger la suppression ou la rectification de certaines informations. Mais en pratique, il est encore plus rare de voir les agents consulter les fichiers du personnel, pour la partie qui les concerne, que leur dossier individuel.

B. LE DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE N'A PAS ETE INFORMATISE, CONTRAIREMENT AUX AUTRES ELEMENTS DE LA GESTION DU PERSONNEL

Malgré la généralisation rapide de l'utilisation de l'informatique dans l'administration, aucun gestionnaire n'a indiqué qu'il avait informatisé la gestion du dossier individuel ou qu'il envisageait de le faire à court ou moyen terme¹⁴ ; au moment de l'enquête du Comité aucune expérimentation en ce sens n'avait été menée, ne semblait envisagée dans la fonction publique¹⁵.

Pourtant, il est apparu que les informations contenues dans les fichiers informatiques recoupaient assez largement celles qui figurent ou doivent figurer dans le dossier individuel, support papier, tenus par les gestionnaires. Il a d'ailleurs été noté que les dossiers des jeunes agents étaient composés essentiellement de documents édités à partir des fichiers informatisés de gestion. Dans certains services, subsistent aussi, de surcroît, des «fichiers cartons» simplifiés (de type Kardex) que les gestionnaires manipulent rapidement et dont ils apprécient le maniement et la fiabilité (par exemple au ministère des affaires étrangères et dans les préfectures).

Le Comité a remarqué que la coexistence des dossiers individuels des fonctionnaires avec les fichiers informatiques était à l'origine d'une surcharge de travail pour les gestionnaires voire d'incohérences ou d'erreurs qui peuvent avoir un retentissement sur la gestion du personnel :

- c'est ainsi que dans la plupart des administrations visitées, les dossiers individuels font *double emploi* avec les fichiers informatisés ; mais ce sont généralement des services différents qui gèrent les applications informatiques et la tenue des dossiers individuels. De ce fait, il est apparu que la cohérence des travaux de ces services n'était pas toujours garantie, ou tout au moins encadrée. Lorsque ce travail de mise en cohérence est réalisé, les gestionnaires constatent régulièrement des erreurs de saisie ou de traitement des informations. Il a été également constaté des incohérences entre données dont la cause résidait dans une insuffisante maîtrise, par les créateurs de fichiers, des concepts statutaires. C'est pour cette raison qu'a été créé, au sein de la fonction publique de l'État, un groupe de travail réunissant les gestionnaires de personnel des différentes administrations et qui a été chargé de définir en commun des concepts de base de la gestion du personnel qui soient conformes aux règles statutaires et qui puissent être pris en compte dans les systèmes de gestion informatisée. Ce travail important de mise en cohérence a donné lieu à une première publication en 1998, mais n'a pas été poursuivi ni actualisé depuis ;

- dans plusieurs administrations ou collectivités, il a été observé que *priorité* était donnée à la gestion informatisée des données administratives concernant les fonctionnaires, le dossier individuel n'étant plus que l'expression, sur support papier, des données contenues sur les fichiers. Dans une telle situation, l'utilité du dossier individuel est très faible.

- les gestionnaires de fichiers n'ont pas exclu l'hypothèse que des informations importantes, reprises dans les fichiers informatisés, ne figurent pas dans les dossiers individuels des fonctionnaires intéressés (par exemple en matière de formation, voir ci-dessus). Il est donc à craindre que dans son état actuel l'informatique ne contribue, d'une certaine façon, à appauvrir ou à diluer les dossiers individuels des fonctionnaires, ainsi que cela a déjà été constaté au ministère des finances et à celui de l'éducation

¹⁴ Sauf au *ministère des finances* où un projet de dématérialisation de la totalité des dossiers individuels de la DGI serait à l'étude et devrait aboutir aux environs de 2005. La scannérisation des pièces du dossier en vue de constituer une base de données numériques a été abandonnée, il y a une dizaine d'années, dans les services de la *Police nationale*.

¹⁵ Une circulaire FP du 5 octobre 1981 envisageait cependant déjà la possibilité de procéder à des enregistrements sonores ou visuels (microfiches par exemple) des pièces du dossier des fonctionnaires. La loi du 12 avril 2000 prévoit la possibilité de donner accès à des supports numérisés d'information.

nationale. Ce phénomène d'appauvrissement, combiné avec celui de la multiplication des fichiers et sous-fichiers de gestion, rendra plus difficile, à terme, l'accès des fonctionnaires à la totalité des données concernant leur situation administrative, alors même que la loi du 6 janvier 1978 leur confère un droit d'accès aux fichiers informatisés.

- enfin, les fichiers tenus par les administrations ne sont pas interconnectés ou interconnectables entre eux, soit pour des raisons techniques (choix de technologies non compatibles), soit parce qu'il n'y a même pas accord sur les concepts mis en œuvre dans la gestion du personnel. En conséquence les échanges de données numérisées entre administrations, par exemple dans le cas de la mobilité d'un fonctionnaire, ne sont pas actuellement réalisables.

*

Dans ce contexte, faut-il laisser dépérir le dossier du fonctionnaire, ou au contraire le rendre utilisable et s'en servir effectivement ?

TROISIÈME PARTIE

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Après avoir rappelé les caractéristiques du dossier individuel des fonctionnaires, le Comité a identifié les problèmes rencontrés dans la pratique actuelle de gestion et les principales lacunes de la réglementation.

Il lui paraît clair que la problématique du dossier individuel est loin d'être au cœur des préoccupations de la majeure partie des gestionnaires du personnel. Bien peu d'innovations ou d'initiatives réformatrices ont été identifiées au cours de l'enquête alors que la réglementation est déjà ancienne.

L'application de la réglementation du dossier individuel du fonctionnaire ne génère que peu de contentieux, ce qui ne signifie pas pour autant que la situation est totalement satisfaisante. Le Comité a en effet relevé, dans presque toutes les administrations et collectivités publiques, un certain nombre de pratiques de gestion qui doivent et peuvent être corrigées sans grandes difficultés.

Mais c'est l'affaiblissement, sinon l'évanescence, du rôle du dossier individuel du fonctionnaire dans le domaine de la gestion des ressources humaines qui constitue le problème le plus préoccupant. En perdant son caractère de document unique de référence et en ne recevant pas certaines informations importantes pour la situation administrative des fonctionnaires, le dossier individuel ne peut avoir une grande utilité dans le cadre d'une nécessaire gestion dynamique du personnel qui intègre toutes les dimensions de la gestion des ressources humaines.

De surcroît, le dossier individuel du fonctionnaire entre en concurrence avec les fichiers informatisés de gestion de personnel ; les gestionnaires privilégient naturellement l'utilisation des nouvelles technologies et négligent le dossier papier, dont la lourdeur d'emploi est critiquée.

Au terme de son analyse, le Comité a retenu quelques recommandations résultant des quelques choix généraux qui ont guidé sa réflexion.

I. CHOIX PROPOSÉS

- Le dossier est à considérer comme une garantie qui demeure fondamentale pour le fonctionnaire.

Ayant constaté les lacunes importantes du dossier individuel du fonctionnaire (cadre juridique insuffisant, appliqué avec peu rigueur par la majorité des gestionnaires du personnel, faible utilisation par ces derniers du dossier individuel comme un outil de gestion du personnel, affaiblissement de son rôle de document unique de référence, absence de certains documents pourtant essentiels pour la gestion des ressources humaines et informatisation insuffisante de sa gestion), le Comité s'est inévitablement interrogé sur la question de sa suppression pure et simple. Il estime que la disparition du dossier individuel priverait les fonctionnaires, sans justification suffisante, d'une garantie juridique d'impartialité dans la gestion de leurs carrières et en matière disciplinaire ; cette solution n'a d'ailleurs été préconisée par personne.

- Le dossier doit devenir un outil de gestion utile à l'Etat-employeur comme à l'agent.

Pour que le dossier ne devienne pas progressivement un « objet de musée », le Comité estime nécessaire d'en rénover la conception et la gestion, tant dans l'intérêt des agents que dans celui de l'administration. L'intérêt du fonctionnaire est bien en effet qu'il puisse, dans des conditions claires et explicites, connaître et consulter toutes les données dont l'administration dispose sur lui au long de sa carrière et qu'il y accède commodément. Pour l'employeur public, le dossier individuel doit cesser d'être perçu comme une contrainte juridique, consommatrice de temps et finalement peu utile : il s'agit d'un référentiel indispensable à une gestion du personnel rénovée, qui doit permettre de dépasser les clivages entre les services et entre les territoires et d'accompagner les politiques de déconcentration et de mobilité. Il importe en conséquence que l'on y trouve non seulement les données courantes sur l'état-civil, l'historique de la carrière depuis le recrutement, les pièces réglementaires habituelles, mais aussi des éléments plus qualitatifs et plus dynamiques : les qualifications, les compétences et expériences acquises, les formations reçues, les appréciations chiffrées et littérales, assorties du droit de réponse comme il en est déjà pour la notation.

- La perspective de la dématérialisation doit permettre d'améliorer l'accès au dossier et de faciliter son usage.

La pleine mise en œuvre des principes précédents conduit en effet à préconiser une totale transparence de toutes les données mentionnées et à afficher une volonté de dématérialiser effectivement le dossier individuel et d'exploiter les données de gestion par les nouvelles technologies de l'information, à l'avantage du fonctionnaire et pour un meilleur usage par le service.

II. RECOMMANDATIONS

Les recommandations découlent des choix précédents, c'est-à-dire de la conviction de l'utilité d'un dossier rénové permettant d'améliorer la gestion des ressources humaines mais présentant toutes les garanties nécessaires en terme de contenu et de droit d'accès pour le fonctionnaire. Elles sont regroupées en cinq rubriques que le Comité a souhaité présenter avec l'articulation suivante :

- la définition du contenu « utile » du dossier,
- la réforme de la réglementation du dossier individuel qui en résulte,
- l'unification des conditions d'exercice du droit d'accès des agents à leur dossier,
- les conséquences à en tirer en termes de formation et d'information des gestionnaires de dossiers individuels,
- enfin, la perspective à retenir pour la dématérialisation du dossier.

A. IL FAUT FAIRE DU DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE UN OUTIL UTILE POUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Les dossiers individuels doivent comporter tous les documents qui intéressent la situation administrative des fonctionnaires, et notamment ceux qui concernent la description de leur expérience, de leurs compétences professionnelles et de leur parcours de formation.

Un préalable s'impose toutefois ; il devient indispensable que soit précisé le statut juridique des comptes-rendus d'entretien, d'évaluation et de formation. La réforme du décret de 1959 sur la procédure de notation des fonctionnaires de l'État paraît, en première analyse, nécessaire pour l'organisation obligatoire d'un entretien professionnel périodique pour chaque fonctionnaire. Il y a lieu de donner si possible aux comptes-rendus d'entretien un statut juridique incontestable.

A cet égard, la réglementation pourrait envisager de ne faire figurer aux dossiers individuels que les derniers comptes-rendus des entretiens, correspondant, par exemple, à deux ou trois périodes d'évaluation. Le dossier individuel contiendrait ainsi à la fois les éléments statutaires de notation (feuilles de notation) et des documents récents et actualisés permettant à l'administration de situer son agent en termes d'activités, de compétences et d'évolution de carrière.

La même logique paraît devoir être retenue pour les comptes-rendus d'entretien de formation, lorsque des entretiens sont organisés. En revanche, il semble que toutes les fiches individuelles de formation doivent figurer dans le dossier individuel, si toutefois la lisibilité de ces fiches apparaît suffisante.

Enfin, une réflexion pourrait être engagée sur la nécessité de conserver, dans le dossier individuel du fonctionnaire, la totalité des feuilles de notation le concernant, étant entendu que la pertinence et l'utilité des feuilles les plus anciennes ne sont pas toujours démontrées et sont même susceptibles de pénaliser l'agent lors d'une promotion.

Pour certains, les informations, les moins actuelles, gardent leur intérêt pour la gestion des ressources humaines, tandis que pour d'autres, la « purge » régulière permet de prévenir « la langue de bois » des notateurs.

Il pourrait être défini une norme de conservation de ces documents et des règles de purge des dossiers. Le Comité est conscient que cette proposition, si elle était mise en œuvre, alourdirait la charge de travail des gestionnaires. Toutefois, la gestion de ce type de procédure devrait être largement simplifiée par le recours à l'informatisation du dossier individuel.

L'utilisation du dossier individuel comme outil de gestion des ressources humaines suppose qu'il soit régulièrement tenu à jour, purgé des documents inutiles et d'un accès relativement aisé. Tout ceci nécessite une remise en cause des pratiques actuelles de gestion qui confinent le dossier dans un rôle essentiellement archivistique.

B. LES REGLES CONCERNANT LE DOSSIER DOIVENT ETRE REVUES

Il est nécessaire de donner aux gestionnaires du personnel une *définition* claire des documents qui doivent être versés au dossier individuel du fonctionnaire et de l'*utilisation* qui peut en être faite. En outre, les gestionnaires devront maîtriser les règles concernant les documents ou les mentions qui ne doivent pas figurer au dossier (notamment les pièces et mentions relatives aux opinions politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques des fonctionnaires et à leur santé) ainsi que les pièces à conserver seulement de manière transitoire (notamment en ce qui concerne les sanctions disciplinaires).

Afin d'atteindre cet objectif, quatre démarches étroitement liées devraient alors être engagées :

1. Rompre avec la règle de l'enregistrement et de la numérotation sans discontinuité des pièces du dossier, cette règle n'étant quasiment plus appliquée par les gestionnaires ni sanctionnée, compte tenu de l'interprétation souple et bienveillante de la jurisprudence administrative. Dès lors qu'existe une pluralité de gestionnaires de différents niveaux, on voit tout l'intérêt qu'il y a d'utiliser des sous-dossiers spécifiques dans le cadre d'une gestion plus proche et plus qualitative des agents. En contrepartie, il faut réaffirmer les garanties réelles en matière de tenue de dossier individuel : définition plus précise des pièces devant figurer obligatoirement au dossier, inopposabilité au fonctionnaire des pièces non insérées dans son dossier et qui seraient utilisées par l'administration pour la gestion de sa situation administrative¹⁶, mise à jour régulière du dossier, meilleures conditions d'accès des fonctionnaires à leur dossier (voir C ci-dessous).

¹⁶ Voir sur ce point l'annexe II relative à la fonction publique communautaire.

Une telle réforme nécessite la modification, par la voie législative, des dispositions l'article 18 du titre 1^{er} du statut général des fonctionnaires au moins en ce qui concerne les garanties fondamentales des fonctionnaires au sens de l'article 34 de la Constitution. Il s'agirait d'affirmer dans la loi que le dossier individuel doit être complet et qu'il doit former un tout aisément accessible au fonctionnaire ; le nouvel article 18 précisera que le dossier individuel doit contenir toutes les pièces relatives à la gestion statutaire des fonctionnaires, mais aussi celles relatives à leur manière de servir, à leurs compétences et à leur formation.

2. Dans le prolongement et en accompagnement de cette mesure législative, des décrets en Conseil d'Etat devraient arrêter, pour les fonctionnaires de chaque fonction publique, une liste des grandes catégories de documents devant impérativement figurer aux dossiers individuels. Les règles de conservation et de purge de ces documents seront précisées dans ces décrets. Des décrets spécifiques pourront être envisagés, le cas échéant, afin de tenir compte du particularisme de certaines situations. Le nombre des textes spécifiques ne devrait pas être très important dans la mesure où les particularismes observés par les enquêteurs demeurent limités.

3. Ces décrets en Conseil d'Etat pourront prévoir que les listes détaillées des pièces à joindre aux dossiers individuels seront établies, pour chaque administration, par arrêté ministériel ; par souci de cohérence, il est sans doute souhaitable que ces arrêtés soient cosignés par le Premier ministre, lorsqu'il s'agira de fonctionnaires de l'Etat. Le contenu de ces arrêtés sera porté à la connaissance des fonctionnaires. Cet exercice réglementaire ne devrait pas, a priori, poser de difficultés pratiques ou juridiques de mise en œuvre dans la mesure où les administrations ont déjà, peu ou prou, listé, à des fins d'informatisation de leur gestion du personnel, les informations et les documents qui leur sont utiles et qui doivent figurer au dossier individuel des fonctionnaires. L'évolution des règles de gestion nécessitera cependant une mise à jour régulière des arrêtés conjoints.

4. Par ailleurs, des règles précises doivent être définies en matière de gestion des dossiers individuels des fonctionnaires qui, par détachement, mise à disposition ou tout autre dispositif réglementaire, exercent leurs fonctions dans une autre administration, collectivité territoriale ou établissement. Ces règles devront prévoir que le dossier du fonctionnaire qui a quitté son administration sera alimenté à la fois par son administration d'origine mais aussi par l'administration ou organisme d'accueil. Ce principe de «*coopération*» devrait sans doute être inscrit dans la loi du fait des contraintes qu'il fait peser sur les gestionnaires du personnel.

Enfin, il ne serait pas inutile de s'interroger sur l'absence totale de doctrine de l'administration concernant non seulement les règles applicables en matière d'échanges d'informations entre employeurs publics, mais aussi entre employeurs publics et employeurs privés, notamment lorsqu'un fonctionnaire souhaite changer d'employeur au titre de la mobilité.¹⁷

¹⁷ Voir page 20.

C. LA PRATIQUE DE L'ADMINISTRATION EN MATIERE D'ACCES DES FONCTIONNAIRES A LEUR DOSSIER DOIT ETRE UNIFIEE

Les motifs qui conduisent parfois les chefs de service gestionnaires à isoler du dossier ce qui relève des aspects qualitatifs ou prospectifs de l'évaluation des agents ne peuvent être méconnus.

Néanmoins, il convient, pour garantir les droits des fonctionnaires et mieux assurer leur gestion, de redonner au principe de l'unité du dossier individuel son importance et sa signification véritables. Alors que la plupart des gestionnaires estiment utile de constituer des dossiers de proximité il est nécessaire, dans l'attente de la dématérialisation du dossier, de rappeler, par voie de circulaire, que lorsqu'un fonctionnaire demande accès à son dossier individuel, l'administration concernée doit lui donner accès à la totalité des dossiers qu'elle détient et qui contiennent des pièces et données intéressant sa situation administrative (dossier principal, dossier de gestion déconcentrée et dossier d'affectation).

Les délais et les conditions de communication des dossiers aux agents doivent être améliorés et unifiés. Il est hautement souhaitable que l'administration n'impose pas à ses agents des délais trop longs (au maximum un mois) ou des procédures trop complexes lorsque ceux-ci souhaitent consulter leur dossier individuel ; le dossier individuel devrait ainsi pouvoir être consulté par l'agent au siège de sa résidence administrative. Une circulaire du ministre chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État pourrait établir les objectifs de l'administration dans ce domaine ; elle pourrait, en outre, commenter les évolutions intervenues à la suite de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et de son décret d'application, en cours de préparation.

D. LA FORMATION ET L'INFORMATION DES GESTIONNAIRES DE DOSSIERS INDIVIDUELS DOIVENT ETRE RENFORCEES

La formation des personnels chargés de la gestion des dossiers individuels est très insuffisante ; il est donc nécessaire de mettre en place rapidement des modules de formation consacrés aux règles de tenue, de conservation, de droit d'accès et d'archivage des dossiers individuels ; la coordination de ces formations pourrait être assurée par le ministre chargé de la fonction publique.

Au-delà de la formation continue des agents, il serait très utile de donner aux agents chargés de la tenue des dossiers individuels une documentation à la fois précise et concise sur les règles qu'ils doivent appliquer au quotidien. A cette fin, il pourrait être établi par le ministère de la fonction publique, à l'instar de ce qui existe pour les procédures disciplinaires, des guides pratiques concernant la tenue des dossiers individuels ; ce document informatif général, très concret et illustré par des jurisprudences administratives récentes pourrait, si nécessaire, être complété par des instructions ministérielles ou spécifiques afin de tenir compte de procédures ou de cas particuliers.

Dans le prolongement de ces propositions, la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique pourrait développer un rôle d'expertise en cette matière, encourager et faire connaître les initiatives innovantes qui seraient prises dans le secteur public ou dans le monde des entreprises.

E. VERS LA DEMATERIALISATION DU DOSSIER INDIVIDUEL ?

En 1997, le rapport du Comité sur les échanges de données informatisés¹⁸ définissait ainsi la «dématérialisation» : *«la dématérialisation d'un document est le remplacement de ce document sous forme papier par son équivalent (image ou seulement identité de contenu) électronique. Il peut s'agir d'un transfert sur réseau de transmission de données ou de son inscription sur un support tel que bande magnétique, disquette, etc...»*.

La gestion propre de l'administration, et tout particulièrement celle des personnels, n'était sans doute pas au cœur des préoccupations de ce rapport, non plus qu'elle ne figure aujourd'hui en première ligne des priorités de la politique de développement de la société de l'information. Toutefois la lecture du document de 1997, tant à la lumière des évolutions techniques récentes que des réflexions de la Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat (DIRE) et du rapport LASSERRE, remis au Premier ministre en janvier 2000, incite à tirer les conséquences de quelques constats qui concernent l'avenir du dossier individuel du fonctionnaire.

Depuis quelques années, la numérisation des documents papier a fait beaucoup de progrès. Des scanners à gros débit (d'usage aussi simple que les photocopieurs et d'un coût unitaire de l'ordre de 30.000 F) sont utilisés couramment dans le secteur bancaire ; tout service important de personnel pourrait s'en voir doté et ses agents formés à leur utilisation.

De nouveaux progiciels facilitent les interrelations entre applications et on est, semble-t-il, en passe de produire des logiciels qui permettront de rendre compatibles et de faire dialoguer des bases de données entre des univers différents¹⁹.

Par ailleurs, les problèmes juridiques que poserait cette dématérialisation ne semblent pas insurmontables. L'article 18 du titre I du SGF ne s'oppose pas à ce que le dossier individuel du fonctionnaire soit établi sur un support autre que le papier. La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits et libertés des citoyens dans leurs relations avec les administrations, permet déjà aux fonctionnaires de demander copie de leur dossier individuel, le cas échéant sur support informatique.

La loi du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique a fait récemment évoluer le droit de la preuve hérité de François Ier ; elle a posé le principe que *«l'écrit sous forme électronique est admis en preuve au même titre que l'écrit sur support papier»* (article 1316-1 du code civil) et

que *«l'écrit sur support électronique a la même force probante que l'écrit sur support papier»* (article 1316-3 du code civil).

¹⁸ Les échanges de données informatisés - EDI - Comité d'enquête, Octobre 1997.

¹⁹ L'équipe de chercheurs du CERMICS de Sophia Antipolis, laboratoire commun à l'INRIA et à l'Ecole nationale des ponts et chaussées, vient de mettre au point un logiciel, Object driver.

Enfin, si l'on voit bien la difficulté qu'il y a vis-à-vis de l'extérieur, à utiliser des identifiants nationaux, on comprend mal pourquoi à l'intérieur de l'administration publique, l'Etat n'utiliserait pas plus et mieux des identifiants concernant ses propres agents (par exemple le «*numen*» au ministère de l'éducation nationale) pour faciliter le classement et le transfert de données individuelles. Il convient d'ailleurs d'observer que la sécurité matérielle des échanges de données ne paraît pas optimale avec les dossiers papier actuels alors que la sécurité des échanges des données numérisées peut être garantie par l'utilisation de clés et de codes idoines alloués aux différents gestionnaires.

L'informatisation des dossiers individuels permettrait, dans une large mesure, d'alléger la charge de travail supportée par les services que constitue la gestion des dossiers «*papier*» et d'éviter que différents services de gestion détiennent des dossiers dont le contenu serait différent ; elle contribuerait à régler les problèmes d'insuffisance d'espace pour le stockage des dossiers «*vivants*» et archivés.

L'informatisation des dossiers assurerait par ailleurs aux agents un accès plus facile aux informations qui les concernent (accès et consultation en temps réel à partir d'un poste informatique, avec garantie de confidentialité²⁰). Ceux-ci pourraient même, en application de la loi du 12 avril 2000 précitée, enregistrer leur dossier individuel sur un support informatisé.

L'avantage majeur, stratégique, au regard de la modernisation des services et de la gestion des ressources humaines, serait de mettre en ligne des données individuelles très évolutives, de les interroger et de les agréger en fonction des données et des perspectives de gestion collective. La fluidité et l'accessibilité des informations faciliteraient les gestions ministérielle et interministérielle (détachement, mobilité...) et feraient bouger les frontières encore trop rigides entre gestionnaires de personnels et décideurs, échelons centraux et échelons déconcentrés...

Certes, les enquêteurs sont conscients du chemin à parcourir pour voir appliquer «*l'administration sans papier*» à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Outre le fait que la gestion des personnels est rarement le secteur de modernisation et d'investissement prioritaire dans le secteur public (toutes choses égales, non plus que dans le secteur privé), les obstacles signalés dans le rapport sur les échanges de données informatisés de 1997 relèveront probablement encore et surtout de l'insuffisante conduite du changement et de l'inertie des services et des ministères à modifier leurs procédures et leurs pratiques en amont.

Toutefois, comme l'a souligné le rapport LASSERRE, l'Etat ne peut se tenir à l'écart des mutations technologiques ; il rattrape d'ailleurs actuellement son retard en matière d'équipement en nouvelles technologies de l'information, avec une adhésion des agents qui constitue un levier puissant de modernisation.

Sans imaginer donc que des modes de gestion du dossier individuel du fonctionnaire vont radicalement et rapidement évoluer, les enquêteurs estiment qu'il est nécessaire et possible *d'afficher clairement une perspective de dématérialisation* et d'exploitation des données individuelles par les nouvelles technologies.

Une étude sur la faisabilité de la dématérialisation des pièces du dossier de pension des fonctionnaires est actuellement en cours auprès des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et il sera intéressant d'en connaître les conclusions.

²⁰ Le ministère de l'éducation nationale met actuellement en chantier le projet d'un outil informatique destiné aux enseignants «*i-prof*» qui a cette ambition.

Par ailleurs, on a vu que dans plusieurs administrations ou services, les dossiers individuels des fonctionnaires de recrutement récent sont déjà largement constitués de pièces éditées par des systèmes informatiques à partir de fichiers de personnel. Certaines de ces pièces pourraient en outre être aisément numérisées. Il est donc proposé d'entreprendre sans délai, dans une ou plusieurs de ces administrations, une expérimentation portant sur la dématérialisation du dossier²¹.

Cette expérimentation porterait sur la totalité d'un corps ou d'une catégorie de fonctionnaires recrutés ou reclassés récemment (à l'occasion d'un changement de statut par exemple), de préférence à gestion partagée entre plusieurs services. Un cahier des charges de l'expérimentation pourrait être établi entre le ou les ministère(s) intéressé(s) et le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, avec l'observation et la participation des représentants du personnel.

Les recommandations précédentes, dans leur ordre de présentation (de A à E), sont résumées dans l'encadré suivant.

²¹ Des expériences d'accès sécurisés en ligne des agents à leur dossier administratif sont actuellement en cours aux ministères de l'Éducation nationale, de l'Intérieur et de la Justice (cf. annexes au relevé de décisions du CIRE du 12 octobre 2000 : p. 72/73).

Résumé des recommandations

A Il faut faire du dossier individuel un outil utile pour la gestion des ressources humaines

- 1 Faire figurer au dossier, outre les feuilles de notation traditionnelles, *les comptes-rendus d'entretien périodiques de notation ou d'évaluation*²².
- 2 Mettre de même au dossier, s'ils existent, les derniers *comptes-rendus des entretiens de formation*.
- 3 Définir des règles de conservation pour les notations, évaluations et autres éléments d'information, de manière à « purger » le dossier des documents anciens qui doivent être retirés ou qui sont les moins utiles.

B Les règles concernant le dossier doivent être revues

- 1 Il est proposé de *supprimer la règle de numérotation continue* des pièces figurant au dossier, qui ne permet de tenir compte ni de l'existence d'une pluralité de gestionnaires de différents niveaux, ni de l'intérêt d'utiliser des sous-dossiers spécifiques dans le cadre d'une gestion plus proche des agents, ni de la nécessité de « purger » régulièrement le dossier. En contrepartie, il faut préciser les garanties réelles en matière de tenue du dossier : définition plus précise des pièces obligatoires, inopposabilité des pièces non insérées au dossier, mise à jour régulière, conditions d'accès du fonctionnaire à son dossier.
- 2 Un nouveau texte de la loi est sans doute nécessaire pour moderniser les règles concernant la gestion des dossiers tout en garantissant les droits des agents. Le nouvel article 18 du titre Ier du statut général des fonctionnaires précisera que le dossier individuel doit contenir toutes les pièces relatives à la gestion statutaire des fonctionnaires, mais aussi celles relatives à leur manière de servir, à leurs compétences et à leurs formations. Des décrets en Conseil d'Etat et, le cas échéant, des arrêtés ministériels, préciseront le contenu des dossiers et les règles de conservation et de purge des documents y figurant.
- 3 Pour permettre la gestion continue des dossiers individuels des fonctionnaires qui accomplissent une période de mobilité sous diverses formes, *définir les règles de gestion commune* des dossiers par les administrations d'origine et les organismes d'accueil concernés.
- 4 Préciser les règles juridiques applicables en cas d'échanges d'informations entre les employeurs publics et entre un employeur public et un employeur privé lorsque le fonctionnaire accomplit des démarches en vue de changer d'employeur.

²² La question du contenu et des conditions d'utilisation des comptes-rendus établis lors des entretiens de notation, d'évaluation ou d'orientation sera examinée dans le cadre de l'étude du Comité consacrée à la notation et à l'évaluation des fonctionnaires.

C **La pratique de l'administration en matière d'accès des fonctionnaires à leur dossier doit être unifiée**

- 1 Pour éviter les inconvénients liés pour le fonctionnaire à la tenue de plusieurs dossiers (dossier principal, dossier déconcentré, dossier d'affectation...), garantir dans la loi au fonctionnaire *l'accès à la totalité* de ceux-ci, et organiser dans chaque ministère les modes de gestion et de transmission des « sous-dossiers » présents en des lieux différents.
- 2 Améliorer et harmoniser les délais et les procédures de communication de son dossier au fonctionnaire : poser le principe d'une *consultation sur le lieu même de la résidence* administrative, pour l'ensemble des pièces, et *dans le mois* qui suit la demande.

D **La formation et l'information des gestionnaires de dossiers doivent être renforcées**

- 1 Mettre en place des *modules de formation* spécifiques sur les règles de tenue, de conservation, d'archivage des dossiers individuels, ainsi que sur celles qui concernent le droit d'accès.
- 2 Elaborer *des guides pratiques*, à l'usage des gestionnaires, sur la tenue du dossier individuel, comportant une partie générale, applicable à l'ensemble des administrations, et si possible des annexes particulières par ministères ou catégories de personnel spécifiques.

E **Aller vers la dématérialisation du dossier individuel**

- 1 Elaborer de manière concertée *un cahier des charges type* pour l'informatisation des dossiers individuels, et procéder à des *expérimentations* dans les ministères volontaires.

ANNEXES

I - Le cadre juridique.....	45
II - Le dossier individuel du fonctionnaire européen.....	67
III - Circulaires de la Fonction publique.....	72

ANNEXE I

Le cadre juridique

LE CADRE JURIDIQUE

I. COMPOSITION DU DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE

L'article 18 de la loi du 13 juillet 1983 précise que le «*dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. Il ne peut être fait état dans le dossier d'un fonctionnaire, de même que dans tout document administratif, des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé. Tout fonctionnaire a accès à son dossier individuel dans les conditions définies par la loi*».

Il n'existe aucune autre règle relative à la composition du dossier du fonctionnaire. Le gestionnaire doit donc se conformer aux seules règles qui doivent permettre une bonne gestion et celles qui assurent aux fonctionnaires les garanties qui leur sont dues.

Voir la circulaire FP n°1430 du 5 octobre 1981 relative à l'application de la loi du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs (cette circulaire, prise sous l'empire du statut du 4 février 1959, est toujours applicable) et la circulaire du ministre de la fonction publique et de la culture n°1821 du 20 octobre 1993 qui précise les modalités de tenue des dossiers personnels par les services de gestion ainsi que leur versement aux Archives Nationales.

A. DOCUMENTS QUI PEUVENT ETRE CLASSES DANS LE DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE

Peuvent normalement figurer dans le dossier individuel du fonctionnaire :

a) **les diplômes** qui ont été présentés lors de l'accès à la fonction publique et ceux que le fonctionnaire a pu acquérir en cours de carrière. La tenue à jour de ces documents est utile au moment des promotions de grade (pour départager, le cas échéant, les candidats), pour les affectations sur certains emplois, lors d'intégration dans des corps et cadres d'emplois, pour les nominations au cadre supérieur. Les fonctionnaires ne sont pas tenus de fournir au moment du recrutement leur dossier scolaire incluant notes, appréciations et autres renseignements confidentiels relatifs à leur environnement familial, sentimental ou social.

b) les documents **d'état civil** qui établissent la nationalité, la date de naissance et l'accomplissement du service national et ceux qui établissent la situation familiale et les changements qu'elle connaît. Certaines circulaires ministérielles recommandent d'indiquer au fonctionnaires qu'ils ont la faculté de produire les décisions judiciaires prononçant le divorce ou la séparation de biens sous forme d'extraits (exemple circulaire Education nationale n°73-224 du 7 mai 1973, BOEN n°20 du 17 mai 1973).

c) les extraits de **casier judiciaire (bulletin n°2)**.

Ce document est transmis aux seules administrations publiques de l'État et sur leur demande, lors de l'accès aux emplois publics ou en cas de poursuites disciplinaires en application de l'article 776 du code de procédure pénale ; le fonctionnaire peut consulter ce document mais non en prendre copie. Il pourra obtenir un relevé intégral des mentions du casier judiciaire le concernant auprès du procureur de la République du TGI (article 777-2 du code de procédure pénale).

d) les extraits de **liste d'aptitude**.

e) les arrêtés de **nomination**, de **titularisation** et de **reclassement**. Lorsque la nomination est précédée d'un stage, il n'est pas inutile de conserver le rapport de stage, l'avis du jury ou de l'autorité chargée de l'appréciation du stagiaire et, éventuellement, le certificat d'aptitude délivré.

f) les décisions d'**affectation** et de **mutation**.

g) les documents relatifs à la **notation** du fonctionnaire : fiche de notation, rapports et, le cas échéant, extraits des procès-verbaux de la CAP concernée et tout document afférent aux demandes de révision de la notation (*CE 8 juin 1935, Botton ; CE 12 avril 1996, Mlle Vergne, req n°80021*).

h) les arrêtés de **promotion d'échelon et de grade**, avec, le cas échéant, l'extrait des procès-verbaux de la CAP concernée.

i) les actes relatifs à la **formation professionnelle** en cours de carrière : décisions de l'administration autorisant le fonctionnaire à suivre une formation, autorisations d'absences, attestations de stage.

L'article 29 du décret 85-607 du 14 juin 1985 (FPE) prévoit que dans le dossier du fonctionnaire figure une fiche retraçant les actions de formation auxquelles il a participé, aussi bien en tant que stagiaire qu'en tant que formateur. Doivent également figurer dans ce dossier individuel l'ensemble des correspondances par lesquelles le fonctionnaire a sollicité sa participation à des actions de formation et les documents rapportant les suites qui ont été données à ses demandes.

Les résultats du bilan professionnel, prévu par l'article 12 du décret n°85-607 du 14 juin 1985 et par l'article 4 du décret n°97-1043 du 13 novembre 1997 (FPE), dont a bénéficié le fonctionnaire, lui appartiennent et ne peuvent être communiqués à un tiers qu'avec l'accord de la personne qui a bénéficié de ce bilan, en application des dispositions des articles 6 et 7 de l'arrêté du 7 janvier 1997 relatif au bilan professionnel. Les documents élaborés pour la réalisation du bilan professionnel sont détruits par l'organisme prestataire ; ces documents ne doivent donc pas figurer au dossier, sauf accord du fonctionnaire. Peut en revanche figurer au dossier, l'attestation de fréquentation effective délivrée par l'organisme chargé d'effectuer le bilan professionnel (article 11 de l'arrêté du 7 janvier 1997).

j) les arrêtés relatifs aux **positions statutaires** : congés, mises à disposition, détachements, disponibilités, hors-cadres et congés parentaux, accompagnés du décompte du temps passé dans chaque position.

k) les arrêtés de **sanction disciplinaire**, à l'exception de l'avertissement et des sanctions radiées ou amnistiées (voir plus loin) et les pièces relatives à la procédure disciplinaire (*CE 31 juillet 1996, Bertreux, req n°129187 ; voir l'article 66 du titre II, l'article 89 du titre III et l'article 81 du titre IV du SGF*). Il faut que le dossier comporte toutes les pièces relatives à la procédure, notamment le rapport sur l'activité du fonctionnaire au vu duquel la décision de sanction a été prise (*CE 3 juillet 1930, Julien, p.687 ; 9 janvier 1963, Dame Broca, AJDA, 1963, p.373*) et les pièces fournies par le fonctionnaire pour sa défense (*CE 23 mai 1952, Trèbes, p.277*).

l) les décisions entraînant la **cessation des fonctions** : mise à la retraite, acceptation de démission, licenciement pour insuffisance professionnelle, radiation des cadres. Dans certains cas (voir article 24 de la loi du 13 juillet 1983), le fonctionnaire peut être réintégré ou être recruté à nouveau.

m) **la correspondance** de l'agent et les lettres qui lui sont adressées ; peuvent également figurer au dossier des lettres adressées par des tiers à l'administration.

CE 29 juillet 1994, Litovsky, p.1004

(...) Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 18 de la loi du 13 juillet 1983: "Le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé..." ; qu'il ressort de ces dispositions qu'une lettre adressée par un parent d'élève au directeur du collège Alphonse Daudet de Marseille et relatant des incidents survenus lors de l'enseignement dispensé par Mme LITOVSKY, professeur d'éducation physique à ce collège, et la lettre du proviseur du collège Alphonse Daudet décrivant la manière de servir de Mme LITOVSKY et adressée à cette dernière sont au nombre des pièces intéressant la situation administrative de Mme LITOVSKY et pouvaient légalement figurer au dossier de l'intéressée ; (...).

n) les rapports et notes de l'administration concernant l'activité d'un fonctionnaire

De manière générale, l'autorité chargée de la gestion du personnel apprécie, sous le contrôle du juge administratif, les pièces à faire figurer au dossier individuel ; elle peut ainsi inclure dans le dossier des documents relatifs à des difficultés survenues entre le fonctionnaire et son supérieur hiérarchique (*CE 16 mai 1919, Gault, p.427*).

o) les pièces comptables concernant le fonctionnaire

B. LES DOCUMENTS QUI NE DOIVENT PAS FIGURER DANS LE DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE

1 - les documents faisant apparaître les opinions politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques des fonctionnaires

Le Conseil d'État a vu dans l'interdiction de faire mention dans le dossier individuel des opinions politiques, philosophiques et religieuses de l'agent (qui figurait à l'article 16 de la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires puis à l'article 13 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires) un principe général du droit administratif dont l'application s'étend à tous les fonctionnaires (*CE section 4 février 1955, Massoni, p.71*). Cette interdiction traduit dans le SGF les principes de neutralité, de laïcité, d'égalité d'accès aux emplois publics et de non discrimination qui inspirent le droit français (préambule de la Constitution de 1958 qui se réfère à la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789).

L'article 18 de la loi du 13 juillet 1983 précise qu'il ne peut être fait état dans le dossier des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques du fonctionnaire.

Exemples de mentions irrégulières :

CE 16 juin 1982, Chereul, T, p.653 concernant une feuille de notation faisant état de convictions personnelles

(...) Considérant cependant que les feuilles de notation des requérants comportent les propositions de notation émanant du chef d'établissement et notamment l'appréciation générale de celui-ci, selon laquelle les "convictions personnelles" des intéressés ont des conséquences fâcheuses sur le fonctionnement administratif du service ; que la nature de ces convictions n'étant pas autrement précisée, une mention faisant état de l'existence de convictions personnelles, sur un document qui doit être versé au dossier de ces agents, est prohibée par les dispositions de l'article 13 du statut général des fonctionnaires, dont l'objet est d'interdire que, par une mention quelconque, le jugement porté sur un fonctionnaire puisse être influencé par l'existence dans son dossier individuel, d'opinions de la nature de celles qu'énonce cet article 13; que, dès lors, les requérants sont fondés à soutenir qu'en s'abstenant, à la suite de la réclamation dont il était saisi, de faire supprimer des feuilles de notation des requérants, une phrase attirant l'attention sur leurs convictions personnelles, le recteur a commis un excès de pouvoir (...).

CE 28 septembre 1988, Merlinghi, p.316 concernant le dossier de candidature à un concours (pour mémoire)

(...) Considérant que s'il n'appartient pas au juge de l'excès de pouvoir de contrôler l'appréciation faite par le jury de la valeur des candidats, il ressort des pièces versées au dossier que le dossier de candidature transmis par l'administration au jury du concours et concernant M. MERLENGHI comprenait, contrairement aux prescriptions de l'article 13 de l'ordonnance du 4 février 1959 alors en vigueur, une mention qui faisait état des opinions politiques et de l'appartenance syndicale du candidat ; qu'au surplus, il n'est pas contesté par l'administration qu'une des questions posées par un membre du jury lors de l'entretien oral avec M. MERLENGHI était directement liée à la mention incriminée ; que l'irrégularité ainsi constatée dans la composition du dossier de candidature du requérant et, au surplus, celle commise dans le déroulement de l'entretien oral avec le jury sont de nature à entacher d'illégalité la délibération précitée et, par voie de conséquence, l'arrêté du ministre en date du 30 octobre 1981; que ces décisions encourent l'annulation ; (...).

Mais la présence d'une mention faisant apparaître les opinions politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques des fonctionnaires n'entraîne pas mécaniquement l'annulation de la décision prise par l'administration à l'égard du fonctionnaire.

Section 8 juin 1962, Frischmann, AJDA, 1962, p.443

(...) Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article 16 de la loi du 19 octobre 1946, aucune mention faisant état des opinions politiques des intéressés ne doit figurer au dossier des fonctionnaires ; que si une mention de cette nature figurait au dossier de sieur Frischmann, il résulte des pièces du dossier qu'elle n'a pu avoir en l'espèce aucune influence ni sur l'avis émis par le conseil de discipline ni sur la décision prise par le ministre (...).

CE 27 janvier 1997, Mauberger, req n°144994 concernant des écrits du fonctionnaire et un rapport de l'autorité hiérarchique

(...) Considérant qu'aux termes de l'article 18 de la loi susvisée du 13 juillet 1983 : «Il ne peut être fait état dans le dossier d'un fonctionnaire, de même que dans tout document administratif, des opinions ou des activités (...) syndicales (...) de l'intéressé" ; Considérant que si le dossier relatif aux faits reprochés à M. MAUBERGER comprenait notamment, d'une part, une lettre dont il était l'auteur, rédigée en qualité de secrétaire de la section locale d'un syndicat et dans laquelle il expliquait au directeur régional des services pénitentiaires de Lyon les raisons pour lesquelles il avait refusé d'exécuter, le 24 mars 1991, les instructions qu'il avait reçues d'un supérieur hiérarchique et, d'autre part, un rapport du directeur de ladite maison d'arrêt mentionnant le fait que M. MAUBERGER ne pouvait ignorer, compte tenu de sa qualité de membre du comité d'hygiène et de sécurité de l'établissement, l'obligation de respecter le secret des informations relatives à l'état de santé des détenus, ces documents, dont la présence au dossier était nécessaire à l'établissement contradictoire des faits reprochés à M. MAUBERGER ne sont pas, compte tenu des circonstances de l'espèce, de nature à établir que ce dernier ait été sanctionné à raison de son engagement syndical ; que dans ces conditions, le moyen tiré de la violation des dispositions précitées de l'article 18 de la loi du 13 juillet 1983 doit être rejeté ; (...).

Ne doivent pas figurer au dossier individuel les mentions d'actions de grève menées par les fonctionnaires.

S'il est demandé à un fonctionnaire de justifier une demande d'autorisation d'absence pour fêtes religieuses non fériées, la justification ne saurait concerner l'appartenance religieuse mais seulement la présence à la manifestation qui a motivé la demande. Une déclaration sur l'honneur peut suffire (*réponse ministérielle n°41857, JOAN Q, 7 octobre 1996, p.5297*).

Il est admis que le dossier individuel puisse contenir les pièces administratives retraçant des décisions prises par l'administration, à la demande du fonctionnaire, en application de la réglementation relative à l'exercice du droit syndical ou à l'exercice de mandats électifs (détachements, décharges de service, congés de formation, autorisations d'absence). Dans ce cas, l'accord du fonctionnaire est considéré comme implicite. La présence de ces documents administratifs au dossier est nécessaire pour la gestion de la carrière des fonctionnaires concernés (par exemple : application de la règle de l'avancement moyen pour les fonctionnaires occupant des fonctions syndicales : article 59 du titre II, article 77 du titre III et article 70 du titre IV du SGF ; application de la règle de l'interdiction de l'avancement de grade pour les fonctionnaires qui détiennent un mandat électif aux parlements national et européen).

2 - les documents relatifs à la santé des fonctionnaires

Les pièces sur lesquelles figurent des informations à caractère médical ne peuvent être communiquées à l'administration dont relève le fonctionnaire ; elles ne peuvent donc figurer au dossier du fonctionnaire.

Le dossier individuel ne peut comporter que les conclusions ou les conséquences administratives de la situation médicale du fonctionnaire. Le dossier médical est normalement conservé par le médecin ; les pièces qu'il contient sont couvertes par le secret médical (voir pour la FPE : décret n°86-442 du 14 mars 1986, arrêté du 3 décembre 1959 et arrêté du 3 octobre 1977).

Le **décret n°95-1000 du 6 septembre 1995 portant Code de la déontologie médicale** prévoit que le secret professionnel, institué dans l'intérêt des patients, s'impose à tout médecin dans les conditions prévues par la loi (article 4). L'article 104 de ce décret prévoit en outre que «*le médecin chargé du contrôle est tenu au secret envers l'administration ou l'organisme qui fait appel à ses services. Il ne peut et ne doit lui fournir que des conclusions sur le plan administratif, sans indiquer les raisons d'ordre*

médical qui les motivent. Les renseignements médicaux nominatifs ou indirectement nominatifs contenus dans les dossiers établis par ce médecin ne peuvent être communiqués ni aux personnes étrangères au service ni à un autre organisme».

Cette disposition doit être conciliée avec celles contenues dans la **loi n°94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale** qui a institué un dossier de suivi médical confié à un praticien choisi par le patient. Celui-ci est attributaire d'un carnet médical, couvert par le secret médical, communicable aux seuls médecins appelés à lui donner des soins ainsi qu'au service du contrôle médical de l'assurance maladie obligatoire. **Le décret n°95-234 du 1er mars 1995 relatif au dossier médical** a précisé que si les praticiens appelés à dispenser leurs soins à un patient sont chargés de communiquer au médecin chargé de la tenue du dossier de suivi une copie ou une synthèse des informations médicales qu'ils détiennent, le patient a la faculté de s'opposer à la transmission de certaines de ces informations.

3 - les informations concernant les comportements privés du fonctionnaire

En matière de gestion de personnel, les données personnelles non pertinentes au regard de la finalité poursuivie sont celles dont la connaissance par l'employeur ne se justifie pas au regard des nécessités de l'établissement de la paie ou de la gestion du personnel.

Il est donc interdit de faire figurer dans le dossier individuel des informations relatives à la vie privée sauf lorsque les effets de certains comportements sont constatés, soit dans l'exercice des fonctions, soit, exceptionnellement, hors de l'administration dans la mesure où ils sont de nature à compromettre la considération de l'administration ou du service dont relève le fonctionnaire ou son bon fonctionnement.

4 - mesures effacées par l'amnistie ou la réhabilitation et autres cas

> **Loi d'amnistie du 3 août 1995** et sa circulaire d'application du 21 décembre 1995 (*JORF du 31 janvier 1996*). Le fonctionnaire amnistié ne peut se voir reprocher des faits amnistiés. Les sanctions amnistiées doivent être effacées du dossier (*CE 6 novembre 1963, Chevalier, p.524*).

La présence de documents faisant état d'une sanction amnistiée ne vicie pas une procédure disciplinaire dès lors que ces documents sont restés sans influence sur la décision prise par l'administration (*9 janvier 1981, Morelle, p.796*) mais elle constitue une faute qui engage la responsabilité de l'administration.

Voir l'article 133-11 du code pénal qui précise qu'il est interdit de rappeler l'existence ou de laisser mention dans un document quelconque de condamnations pénales ou de sanctions professionnelles ou disciplinaires effacées par l'amnistie.

L'amnistie n'oblige pas l'administration à supprimer, dans le dossier individuel, la mention des faits à l'origine de la sanction disciplinaire (*CE section 4 février 1955, Massoni, p.71 ; CE 10 juin 1992, Pothier, req n°97304*).

> **Réhabilitation de droit ou judiciaire** (voir les articles 133-12 à 133-17 du code pénal et les articles 782 et suivants du code de procédure pénale). Il est également interdit de rappeler l'existence ou de laisser mention dans un document quelconque de condamnations pénales qui ont fait l'objet d'une mesure de réhabilitation.

> **Effacement du blâme** : le blâme est effacé automatiquement du dossier au bout de 3 ans, si aucune sanction n'est intervenue pendant cette période (art 66 de la loi du 11 janvier 1984 pour la FPE ; art 89 de la loi du 26 janvier 1984 pour la FPT ; art 81 de la loi du 9 janvier 1986 pour la FPH : *CE 22 décembre 1989, Centre Hospitalier Régional de Nantes c/ Mme Anne Schaepelynck, req n°90893*).

> **Effacement des sanctions disciplinaires autres que le blâme et l'avertissement** : sauf s'il a été exclu des cadres, le fonctionnaire peut, après 10 années de services effectifs à compter de la date de la sanction disciplinaire, introduire auprès de l'autorité disciplinaire une demande tendant à ce qu'aucune trace de la sanction proposée ne subsiste à son dossier. Si la demande est agréée après avis de la CAP, le dossier du fonctionnaire est reconstitué dans sa nouvelle composition (art 18 du décret n°84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État ; art 31 du décret n°89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux ; art 14 du décret n°89-922 du 7 novembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires relevant de la fonction publique hospitalière). Sur l'effacement des sanctions du dossier : voir circulaire FP n°1422 du 19 août 1981.

C. CONSTITUTION DE FICHIERS, AUTOMATISES OU NON, EN MATIERE DE GESTION DU PERSONNEL

1 - réglementation nationale relative aux fichiers

La loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés prévoit de façon générale, qu'il s'agisse de fichiers manuels ou automatisés, que s'il est interdit de collecter ou conserver, sauf accord exprès de l'intéressé, les données faisant apparaître les origines raciales, les opinions philosophiques ou religieuses et les appartenances syndicales, il est possible en revanche de recueillir certaines informations nominatives sous réserve de prendre toutes dispositions utiles pour en préserver la sécurité et empêcher notamment qu'elles soient déformées, endommagées ou communiquées à des tiers (articles 29 et 31 notamment). Pour les catégories les plus courantes de traitements qui ne comportent manifestement pas d'atteinte à la vie privée ou aux libertés, la CNIL est compétente pour édicter et publier des normes simplifiées en vue de la déclaration des traitements automatisés d'informations nominatives (articles 6, 17 et 21).

Voir la délibération n°93-020 du 2 mars 1993 (norme simplifiée n°36) concernant les traitements automatisés d'informations nominatives relatifs à la liquidation et au paiement des rémunérations. Le traitement doit avoir pour seules fonctions le calcul des rémunérations et de leurs accessoires, la déclaration de revenus, le calcul des assiettes et des cotisations de toute nature donnant lieu à retenue, le calcul des versements adressés aux organismes sociaux, le remboursement des prêts et avances sur traitement et le calcul des retenues du fait des oppositions sur le traitement (article 2). L'art 3 énumère les informations qui peuvent faire l'objet d'un traitement automatisé : nom marital, prénoms, adresse, n° de SS, situation matrimoniale, enfants à charge par tranches d'âges, situation administrative de l'agent : grade, échelon, emploi et affectation, indice brut ou réel majoré, ancienneté dans l'échelon, résidence administrative, position statutaire, congés ; les éléments de rémunération, les revenus du conjoint, les cotisations sociales, les retenues sur salaire, la qualité d'allocataire : agent isolé, agent dont le conjoint n'exerce pas d'activité professionnelle etc, mode de règlement).

Voir la délibération n°93-021 du 2 mars 1993 (norme simplifiée n°37) concernant les traitements automatisés d'informations relatifs à la gestion du personnel ; le traitement doit avoir pour seules fonctions la gestion administrative des agents et l'établissement de statistiques ou de listes d'agents pour répondre à des obligations légales dans le respect des garanties statutaires ou contractuelles. L'article 3 énumère les informations qui peuvent faire l'objet d'un traitement automatisé : nom marital, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, nationalité, situation militaire, nature et taux d'une éventuelle pension, diplômes, certificats et attestation de stages ou de formations, distinctions honorifiques, adresse et numéro de téléphone privés, situation matrimoniale, prénom du conjoint, sa profession, état civil des enfants, loyer du logement, montant des charges, contribution du salarié aux frais de loyers et de charges, mode de recrutement, position administrative, congés, grades, emplois et affectations successifs et actuels, indices de traitement successifs et actuels, résidences administratives successives et actuelles, notations, demandes de mutation ou orientation souhaitée, retenues diverses, mandats électifs ou représentatifs syndicaux entraînant des

sujétions particulières ou l'exercice de droits au regard de l'exécution du service, facilités de services accordées.

Voir les articles 226-16 à 226-24 du code pénal relatifs à la répression des atteintes aux droits de la personne résultant des fichiers ou des traitements informatiques.

2 - réglementation internationale en matière de fichiers

La directive communautaire n°95-46 du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation des données (JOCE L.281 du 23 novembre 1995, p.31). Le champ d'application de cette directive est défini de manière large puisqu'elle vise tous les traitements informatisés ou non (articles 2b et 3). Cette directive interdit aux États membres le traitement des données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale ainsi que le traitement des données relatives à la santé et à la vie sexuelle (article 8-1). Cette directive doit être transposée dans les trois ans à compter de son adoption.

La Convention n°108 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel faite au Conseil de l'Europe à Strasbourg du 28 janvier 1981 (entrée en vigueur le 1er octobre 1985) interdit également le traitement des données révélant l'origine raciale, les opinions politiques, les convictions religieuses ou autres convictions à moins que le droit interne ne prévoit des garanties appropriées (publiée par le décret n°85-1203 du 15 novembre 1985).

La Convention n°108 du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et la directive 95-46 du 24 octobre 1995 précitées prévoient que les données concernant les personnes doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et qu'elles doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées ultérieurement (article 6). Elles interdisent notamment le traitement des données relatives à la vie sexuelle des intéressés. Ces deux textes interdisent également le traitement des données relatives à la santé. La directive de 1995 prévoit toutefois un certain nombre de dérogations lorsque le traitement des données est nécessaire aux fins de médecine préventive, des diagnostics médicaux, de l'administration de soins ou de traitements ou de la gestion de services de santé et que le traitement de ces données est effectué par un praticien de la santé soumis par le droit national (...) au secret professionnel (article 8-3).

II. CONSTITUTION DU DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE

A. LES PIÈCES DU DOSSIER INDIVIDUEL DOIVENT ÊTRE ENREGISTRÉES, NUMÉROTÉES ET CLASSÉES SANS DISCONTINUITÉ

La loi ne se prononce pas sur la possibilité pour le gestionnaire de retenir un classement autre que celui de l'ordre d'arrivée (par ex : classement thématique ou chronologique).

La circulaire FP n°1430 du 5 octobre 1981 établit cependant une distinction entre les documents essentiels, à enregistrement chronologique (diplômes, état civil, nomination, avancement, notation, sanction, etc) et les pièces à caractère temporaire (attestations scolaires, bulletins de paie) qui font l'objet d'une numérotation annuelle et qui sont éliminés en fin d'année ou qui sont archivés.

La jurisprudence du Conseil d'État est assez pragmatique en cas de mauvaise tenue du dossier.

La mauvaise tenue des dossiers des candidats (absence de classement, d'enregistrement et de numérotation sans discontinuité) n'est pas de nature à entraîner par elle-même l'annulation du tableau d'avancement établi au vu de ces dossiers (*CE 4 février 1955, Massoni, p.71, Rev Adm, 1955, p.169; CE 13 juillet 1963, sieur Quesnel, AJDA, 1964, p.10*) ou à vicier une procédure disciplinaire (*CE 24 février 1982, Baudet, req n°28108 ; CE 9 novembre 1990, Mlle Demange, req n°57520 ; CE 12 mai 1997, Bourdieu, req n°132477*). Les documents qui figurent au dossier individuel ne doivent être ni surchargés ni grattés (*CE 18 janvier 1952, Thiébault, p.41*).

B. LES DOCUMENTS INTERESSANT LE FONCTIONNAIRE DOIVENT FIGURER EFFECTIVEMENT AU DOSSIER INDIVIDUEL

Il ne peuvent être simplement mentionnés par référence (*CE 15 novembre 1912, Bourbon, p.1053*). Si le document n'est que mentionné, il appartient au fonctionnaire de demander sa jonction au dossier (*CE 11 mars 1936, sieur Demont, p.312*).

C. «PURGE» DU DOSSIER INDIVIDUEL

> Si certaines mentions figurent indûment dans le dossier, le fonctionnaire a le droit d'en demander le retrait et, le cas échéant, de demander le complément de pièces intéressant sa situation administrative qui devraient normalement y figurer (*réponse ministérielle n°31131, JOAN Q, 20 août 1990, p.3939*).

> en matière disciplinaire, les documents figurant indûment dans le dossier individuel du fonctionnaire peuvent encore être retirés dudit dossier avant que le conseil de discipline ne soit saisi du projet de sanction (*CAA de Paris 20 août 1998, syndicat DPIO/France Télécom, 96PA02844*).

D. CONTESTATION DES OPERATIONS RELATIVES A LA TENUE DU DOSSIER INDIVIDUEL

Le fonctionnaire ne peut attaquer par la voie du recours en excès de pouvoir les opérations de tenue du dossier individuel ; il doit attendre, pour le faire, que l'administration prenne une décision lui faisant grief fondée sur le dossier irrégulièrement constitué (*CE 22 juin 1983, Meyronneinc, req n°36690*).

III. TENUE DU DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE

Le dossier individuel est conservé par l'administration, la collectivité ou l'établissement public dont relève le fonctionnaire et ce, quelle que soit la position dans laquelle celui-ci se trouve.

La circulaire FP/Culture n°1821 du 20 octobre 1993 relative aux instructions pour le versement, le tri et la conservation des dossiers individuels envisage l'existence de sous-dossiers, présentant un caractère complémentaire :

- le dossier administratif ouvert et tenu par chaque service affectataire suivant les affectations de l'agent et qui comprend la plupart des pièces du dossier «statutaire» et, le cas échéant, les originaux des décisions individuelles d'administration courante ;

- le dossier comptable lorsque le bureau des rémunérations est distinct de celui du personnel (il contient seulement les pièces comptables) ;

- le dossier de pension, s'il existe un bureau spécialisé (il contient le dernier arrêté de promotion, la demande d'admission à la retraite, la fiche «historique» de l'agent, les pièces relatives à l'état civil ;

- le dossier accident du travail.

Le dossier des fonctionnaires territoriaux pris en charge par le CNFPT ou les centres de gestion est détenu par ces établissements.

Cas particulier : les centres de gestion de la FPT. En vertu de l'article 40 du décret n°85-643 du 26 juin 1985 relatif aux centres de gestion institués par la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, les centres de gestion départementaux ou interdépartementaux de la FPT doivent constituer et tenir à jour un second dossier pour chacun des fonctionnaires relevant des collectivités et établissements qui leur sont affiliés. Ce dossier comporte une copie de celles des pièces

figurant dans le dossier principal qui retracent sa carrière et notamment les décisions de nomination ou de titularisation, d'avancement d'échelon et de grade, les changements de position statutaire et les décisions conduisant à une cessation définitive des fonctions, les décisions d'affectation ou de mutation, les sanctions disciplinaires autres que celles du premier groupe et les avis des organismes paritaires

compétents et les décisions individuelles en matière de formation. L'autorité territoriale doit transmettre ces documents au centre de gestion dans le délai de deux mois (article 40 dans sa rédaction issue du décret n°95-955 du 25 août 1995). Le centre de gestion peut substituer à ces documents des fichiers informatiques. Le fonctionnaire et le représentant de l'autorité territoriale peuvent consulter ce dossier sur leur demande (article 41 du décret).

IV. COMMUNICATION DES INFORMATIONS FIGURANT AU DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE

L'administration n'est pas tenue de communiquer des pièces qui ne font pas partie du dossier individuel des fonctionnaires (*CE 22 juillet 1936, Godard, p.830*).

A. COMMUNICATION AU FONCTIONNAIRE DE SON DOSSIER INDIVIDUEL

Voir CEDH 19 juillet 1995, Kerojärvi (série A, n°322) qui rappelle que l'accès au dossier administratif est protégé en tant que composante du droit à un procès équitable (*JF. Flauss, AJDA, 1996, p.385*).

Certains fonctionnaires peuvent être privés, dans certaines circonstances, du droit à communication du dossier (*CE 21 février 1996, Sarrazin et autres, req n°121903 : cas du personnel de l'administration pénitentiaire en cas de grève ; CE 17 mai 1995, M. Kalfon, req n°141635 : situation des préfets*).

Les fonctionnaires en retraite ont droit à consulter leur dossier individuel qui est archivé (réponse ministérielle n°315, JO Sénat du 6 janvier 1983).

a) communication du dossier en cas de procédure disciplinaire ou de mesure prise en considération de la personne

§ 1 Textes et jurisprudence

< **l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983** qui prévoit que «*le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les éléments annexes (...)*».

< **l'article 65 de la loi du 22 avril 1905** portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905, précise que «*tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté*» (exemples : *CE 22 novembre 1907, Rossi, p.842 pour le déplacement d'office d'un militaire ; 19 mars 1926, Léonard, p.306 pour le déplacement d'office d'un professeur de collège; 6 mars 1935, Pouillot, p.291 pour le déplacement d'office d'un inspecteur divisionnaire du travail*).

La jurisprudence a fait de la règle de la communication du dossier un principe général du droit (*CE 5 mai 1944, Vve Trompier-Gravier, p.133 ; Voir aussi CE Assemblée 26 octobre 1945, Aramu, p.213*).

Le principe des droits de la défense est un principe reconnu par les lois de la République ; il a valeur constitutionnelle (*Cons Const 2 décembre 1976, n°76-70 DC, RDP, 78, p.817 ; Cons Const 19 et 20 janvier 1981, 80-127 DC, RDP, 81, p.661*).

L'application de mesures prises en vertu de l'article 16 de la Constitution n'exclut pas l'observation des formalités prévues par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 (*CE Assemblée 23 octobre 1964, sieur D'Oriano, AJDA, 1964, p.704*).

<Le principe de communication du dossier individuel s'applique, au delà des prévisions de l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 et de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, à toute mesure prise en considération de la personne.

Le Conseil d'État a estimé, dès 1949, que toute mesure édictée en considération de la personne de l'agent intéressé nécessitait la communication préalable du dossier (*CE 24 juin 1949, Nègre, p.304*). La communication doit avoir lieu notamment en cas de :

- **changement d'attribution** (*CE 11 mars 1991, Rivellini, req n°81697, T, p.672 ; CE 29 juillet 1994, Commune de Grand-Bourg-de-Marie-Galante, req n°135102*). Le simple changement d'affectation à l'intérieur d'un même service, dès lors qu'il n'est pas prononcé par mesure disciplinaire ou en considération de la personne, n'a pas à être précédé de la communication du dossier (*Section 13 décembre 1991, syndicat CGT des employés de la mairie de Nîmes, p.443*) ; le changement d'affectation de stagiaires en raison de la fermeture d'un centre de formation n'a pas à être précédé de la communication du dossier (*CE 4 décembre 1981, p.459*).

- **mutation dans l'intérêt du service** (*CE 22 mai 1981, Commune de Chennevières-sur-Marne, req n°17330 ; CE 26 octobre 1988, CHR de Tours c/ Mme Girard, req n°66148*). La consultation de la CAP rend inutile la consultation du dossier (*CE 2 mai 1990, Chabert, req n°37810, T, p.839*).

Mais, si le statut particulier a écarté la consultation de la CAP, la formalité de la communication du dossier individuel s'impose (*CE 31 janvier 1958, Sieur Vally, p.58 pour un administrateur de la France d'Outremer ; CE 20 avril 1960, Jacquin, p.259 pour un fonctionnaire de police; CAA de Paris 30 avril 1998, M. Possin, 96PA01253*).

- **licenciement pour insuffisance professionnelle** (*Section 26 octobre 1984, Centre hospitalier général de Firminy c/Chapuis, p.342*, qui revient sur une jurisprudence ancienne : *CE 12 novembre 1965, Davéo, p.610*).

- **radiation d'une liste d'aptitude** (*Section 5 novembre 1976, Zervudacki, p.477*).

- **licenciement pour inaptitude physique** (*CE 27 septembre 1991, Hoffmann, req n°98183, T, p.1015*).

- **cessation des fonctions dans un emploi à la décision du gouvernement** (*CE 17 juin 1992, Leclerc, req n°102839 ; CE 3 mai 1993, Buisson, req n°106977, T, p.845 ; CE 12 novembre 1997, Fessard de Foucault, req n°173293*).

- **décision mettant fin à une mise à disposition** (*CE 1 mars 1996, Musso, req n°117481*).

- **remise à la disposition de son administration d'un fonctionnaire détaché** (*CE 31 mai 1989, Tronchet, req n°70096 ; CE 14 novembre 1980 Mlle Montalibet, p.426*).

La communication du dossier individuel n'est pas obligatoire dans les cas suivants :

- la **suspension de fonctions** n'est pas au nombre des mesures pour lesquelles le fonctionnaire concerné doit être mis à même de consulter son dossier par application de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 (*CE 7 novembre 1986, Edwige, req n°59373 ; CE 22 septembre 1993, Sergene, req n°87033*).
- la communication n'a pas lieu lorsque le fonctionnaire est écarté de la fonction publique par suite de la **perte des droits civiques** (*CE 5 janvier 1977, Delle Rémy, p.878*) définitive ou en cas **d'abandon de poste** (*CE 21 avril 1950, Gicquel, p.225*).
- la décision de **suspendre des arrérages de la pension** de retraite en application des articles L.84 et L.86 du CPCM (*CE 19 février 1999, Poullain, req n°198211*).
- **le non renouvellement d'un contrat**, dès lors qu'il n'est pas intervenu pour des motifs disciplinaires, n'a pas à être précédé de la communication du dossier (*CE 10 mai 1985, CCI de Paris, req n°50592*).

§2 L'administration doit mettre le fonctionnaire à même de consulter son dossier ou doit l'informer de son droit à communication du dossier individuel

Cette règle s'applique au fonctionnaire seulement ; aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à l'administration d'inviter directement les défenseurs du fonctionnaire à prendre connaissance du dossier individuel (*CE 22 février 1991, Mariadassou, req n°104163*).

> **mesures prises en considération de la personne** : le fonctionnaire doit être mis à même de consulter son dossier.

Exemples de formalité non respectée : CE 25 mars 1983, Vandais, req n°24613 ; CE 25 mars 1994, Mme Zante, req n°101515 ; CE 12 novembre 1997, Fessard de Foucault, req n°173293

Exemple de formalité respectée : CE 27 mai 1998, M. Frémont, req n°181670

L'information du fonctionnaire qu'il va faire l'objet d'une décision prise en considération de sa personne peut être verbale (*CE 10 juin 1992, Arnail, req n°106005*).

> **mesures disciplinaires** : le fonctionnaire doit être informé qu'il a droit à communication intégrale de son dossier : voir les décrets n°84-961 du 25 octobre 1984 (FPE), n° 89-677 du 18 septembre 1989 (FPT) et n°89-922 du 7 novembre 1989 (FPH) qui rappellent qu'en matière disciplinaire le fonctionnaire doit être informé qu'il a le droit d'obtenir communication intégrale de son dossier individuel (articles 1er) (*CE 21 juin 1996 Commune de Buchères, req n°140775*).

Cette règle s'applique aussi aux stagiaires de l'État (article 13 du décret n°94-874 du 7 octobre 1994) et aux stagiaires de la FPH (article 20 du décret n°97-487 du 12 mai 1997). Le décret n°92-1194 du 4 novembre 1992 relatif aux stagiaires de la FPT est muet sur cette question.

§3 délai donné au fonctionnaire pour consulter son dossier individuel

Les textes sont muets sur le délai qui doit être accordé au fonctionnaire pour consulter son dossier. Voir la circulaire IV 69-268 du 3 juin 1969 de l'EN qui recommande l'octroi d'un délai suffisant, apprécié selon les faits de la cause (5 jours ouvrables, sauf urgence). La jurisprudence a précisé que le délai devait être suffisant.

> délai jugé suffisant

CE 20 janvier 1975, Sieur Peigné Louis, p.41 : enseignant ayant reçu le 10 mai 1972 une lettre du recteur l'invitant à prendre connaissance de son dossier avant le 12 mai à 17 heures. Bien que le 11 mai fût un jour férié, l'intéressé a disposé d'un délai suffisant pour consulter utilement son dossier. *CE 24 octobre 1962, Siadous, AJDA, 1963, p.37* : enseignant ayant été informé de sa mutation au début du mois d'août avec effet à la rentrée scolaire suivante ; *Section 3 juillet 1981, Mme Jacquens, p.294* : délai de 4 jours fixé par le maire d'une commune ; *CE 8 avril 1987, Guigou, req n°69239* : délai de 15 jours ; *CE 11 mars 1991, Rivellini, req n°81697, T, p.672* : délai de 9 jours ; *CE 10 juin 1992, Arnail, req n°106005* : délai de 22 jours.

L'écoulement d'un long délai entre la date de communication du dossier et celle de la sanction disciplinaire ne constitue pas en lui-même une irrégularité dès l'instant qu'aucun élément nouveau susceptible d'influer sur la nature de la sanction n'est intervenu depuis la communication du dossier (*CE 3 mars 1954, Godefroi, p.827*).

> délai jugé insuffisant

Le délai d'une journée a été jugé insuffisant (*CE 20 janvier 1956, sieur Nègre, p.24* ; *CE 21 juin 1974, Griebauer, p.356* ; *CE 25 juin 1990, Brihoum, req n°107397* ; *CE 25 septembre 1991, commune de St-Maur-les-Fossés c/ Mathieu, req n°86178* ; *CE 3 mai 1993, Buisson, req n°106977, T, p.845*).

§4 Conséquences de la non-communication du dossier individuel du fonctionnaire

< Le refus de communication opposé par l'administration ne peut être attaqué qu'à l'occasion du recours contre la décision de sanction.

Les décisions prises à l'occasion de la procédure de communication de dossier ne sont pas détachables de la procédure disciplinaire et ne peuvent être critiquées, le cas échéant, qu'à l'appui d'un recours dirigé contre la sanction disciplinaire (*CE 29 juillet 1953, Caton, p.417* ; *CE 13 juillet 1963, Dlle Quesnel, p.461* ; *CE 27 janvier 1982, Mme Pelletier, p.36, AJDA, 1982, p.395*).

< Irrégularité de la procédure en cas de refus illégal de communication du dossier ou de communication incomplète dudit dossier (*CE 30 octobre 1995, M Schaeffer, n°126121*).

La jurisprudence du Conseil d'État fait preuve de pragmatisme en ce domaine :

- l'administration ne commet pas de faute en communiquant au fonctionnaire un dossier dans lequel ne figurait pas un document dont ce dernier avait connaissance mais n'avait pas demandé sa jonction au dossier. La procédure engagée par l'administration n'est pas viciée (*CE 13 mai 1981, Breton, req n°14429* ; *CE 10 mars 1982, Taddéi, req n°24010*).

- la communication incomplète d'un dossier n'entraîne pas annulation de la mesure prise en considération de la personne lorsque le fonctionnaire n'établit pas que les pièces ajoutées ont été de nature à influencer sur la décision contestée (*CE 13 juin 1936, Sauvaigo, p.645* ; *CE 6 juin 1982, M. Francis Navas, req n°23311*).

La communication de pièces secondaires ou n'ajoutant rien à celles qui figuraient déjà au dossier peut être omise (*CE 15 novembre 1991, Catoire, p.1016*).

< L'absence de communication du dossier n'est pas un moyen d'ordre public (*CE 8 février 1980, Mme Emprin, DA, 1980, n°93* ; *CE 29 mai 1985, Commune d'Ermont, req n°45498*).

b) communication du dossier individuel du fonctionnaire en dehors de toute procédure disciplinaire ou de mesure prise en considération de la personne

L'article 18 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit que *«Tout fonctionnaire a accès à son dossier individuel dans les conditions définies par la loi»*.

La loi 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal peut être invoquée ; elle comporte des dispositions très précises concernant la communication des documents nominatifs, catégorie à laquelle appartient le dossier individuel du fonctionnaire (*voir CE 25 avril 1986, Wacheux, RDP, 1987, p.255*).

Le droit d'accès à son dossier individuel par tout fonctionnaire prévu par le statut général (article 18) ne peut faire obstacle à ce qu'il puisse demander communication de certains documents individuels le concernant en application de la loi du 17 juillet 1978 (*CE 23 mars 1994, Hadjab, req n°111223*).

Voir circulaire FP n°1430 du 5 octobre 1981 et Réponse ministérielle, JO Sénat 6 janvier 1983, p.8.

Sont nominatifs au sens de cette loi, les documents qui «portent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable ou incluant la description du comportement d'une personne dès lors qu'il s'avère que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice ou qui comportent des renseignements d'ordre personnel ou qui sont relatifs au comportement de personnes physiques dénommées (*CE 14 octobre 1988, Assoc SOS Défense, DA, 1988, n°537*). Les documents nominatifs sont certes communicables mais leur communication est réservée aux personnes qu'ils concernent (*CE 30 mai 1986, Mme Godard et Egron, RDP, 1987, p.809*). La CADA considère qu'une personne est concernée lorsque le document est intervenu en considération d'elle-même, comme le dossier du fonctionnaire. Cette définition est désormais introduite dans la loi du 17 juillet 1978 (article 6 II) par la loi n° 2000-32 du 12 avril 2000.

La communication peut porter sur le dossier individuel principal mais aussi sur les dossiers tenus par les services d'affectation (voir circulaire SJ du 4 février 1982 du ministre de la justice).

L'accès aux documents administratifs s'exerce soit par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ou n'en permet pas la reproduction, soit par copie délivrée en un seul exemplaire, sauf si la reproduction du document nuit à sa conservation.

En application de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, un document communicable doit être mis à disposition du fonctionnaire dans les locaux de l'administration dont il émane (*CE 14 février 1996, Mirlit, DA, 1996, DA, comm n°121 ; CE 26 octobre 1988, Lalande, p.380*).

Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à l'administration de mettre le dossier individuel à la disposition du fonctionnaire dans le service où exerce ses fonctions (*CE 16 décembre 1996, Delmas, req n°153100 ; 25 novembre 1994, Picault, req n°137955*). La circulaire Education Nationale n°IV 69-268 du 3 juin 1969 permet la consultation à la prison si le fonctionnaire est incarcéré.

c) Prise de copie du dossier individuel par le fonctionnaire

L'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 permet au fonctionnaire de prendre copie des pièces qui composent son dossier, même en cas de procédure disciplinaire (*CE 27 janvier 1982, Mme Pelletier, p.36, AJDA, 1982, p.395*, solution implicite qui revient sur une jurisprudence ancienne *CE 13 février 1953, Rigaudière, p.68 ; 27 novembre 1968, Dame Raynaud, p.597*). Cette copie peut être délivrée sur un support identique à celui utilisé par l'administration, à condition d'être facilement intelligible, ou sur support papier au choix du demandeur.

Les copies sont délivrées aux frais du demandeur ; les frais que l'Administration est en droit de faire supporter à ceux qui désirent recevoir copie d'un document s'entendent de l'ensemble des frais occasionnés qui comprennent non seulement les frais de copie proprement dits mais aussi les frais d'expédition postale (*CE 26 octobre 1988, Lalande, p. 380*).

Un arrêté du 29 mai 1980 a fixé le prix de la photocopie à un franc par page (ce tarif ne dépasse pas le coût réel des charges de fonctionnement imposées à l'Administration : *CE 25 mai 1988, Assoc SOS défense, T, p.798*). La loi n°2000-321 du 12 avril 2000 prévoit que c'est un décret qui fixe les modalités et le coût de reproduction des documents.

Si l'administration délivre certaines pièces, celles-ci doivent être exactes (*CE 14 mars 1951, Paraire, p.156*).

En cas de consultation du dossier, il est utile de faire émarger et dater par l'agent le dossier consulté. Mention pourra être portée des copies délivrées.

d) Demande de restitution d'un document figurant au dossier individuel formulée par le fonctionnaire

L'administration n'est pas tenue de restituer au fonctionnaire des pièces établies ou produites exclusivement en vue de leur usage administratif et destinées à être jointes à son dossier individuel (*CE 14 mars 1951, Paraire, p.156*).

e) Présence d'un tiers lors de la communication du dossier individuel au fonctionnaire

La consultation du dossier individuel peut se faire en présence d'une personne choisie par le fonctionnaire ; la loi ne prévoit pas cette situation mais elle n'y fait pas obstacle (*CE 30 octobre 1959, Marcoulet, p.568 ; CE 11 juillet 1988, Coiffier, p.287, AJDA, 1989, p.48 hors procédure disciplinaire; CE 17 juin 1988, M Bernard Labrosse, req n°81815 dans le cadre d'une procédure disciplinaire*).

La circulaire FP n°465 du 15 janvier 1960 autorise la communication du dossier à la personne choisie par le fonctionnaire, même en l'absence de ce dernier.

Le dossier médical ne peut être communiqué au fonctionnaire que par l'intermédiaire d'un médecin (*CE 1er décembre 1993, Bili, req n° 89906*).

f) Négligence ou refus de l'agent de prendre connaissance de son dossier individuel

Le fonctionnaire ne saurait se plaindre de ne pas avoir pris connaissance de son dossier s'il a refusé expressément de le faire (*CE 14 novembre 1941, Leroux, p.187 ; 10 juillet 1936, Bentz, p.766*) ou s'il est parti sans laisser d'adresse (*CE 26 mars 1954, Barthelet, p.190*) ou s'il se soustrait volontairement aux recherches (*CE 31 juillet 1948, Migniac, p.375*).

B. COMMUNICATION DU DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE A DES TIERS

Aucun texte ne prévoit la communication du dossier à des tiers.

Les éléments du dossier individuel tels que les notes, les appréciations ou sanctions sont couverts par le secret professionnel (*Crim 30 juin 1955, Rouillon, Bull crim , n°334, D, 1955, 718*).

Toutefois le dossier individuel est librement accessible après un délai fixé à 120 ans à compter de la date de naissance du fonctionnaire (réponse ministérielle n°13866 JOAN du 21 août 1989).

1 - Communication des actes administratifs en application de la loi du 17 juillet 1978

La CADA a confirmé qu'à l'exception des documents nominatifs (ceux qui portent une appréciation ou un jugement de valeur sur des personnes physiques : cf. ci-dessus), les documents figurant dans le dossier individuel d'un fonctionnaire étaient communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 (voir l'article 26 alinéa 2 de la loi du 13 juillet 1983 qui encadre le devoir de discrétion des fonctionnaires).

La CADA a admis que les fonctions et le statut des fonctionnaires justifiaient que certaines informations les concernant puissent être communiquées, notamment l'adresse administrative, l'indice de rémunération, le grade et l'échelon. La CADA s'est toutefois montrée défavorable à la communication à des administrés du détail des salaires, de la notation et des dates de congés. L'accès aux procès-verbaux d'un concours administratif est réservé aux seuls candidats et uniquement, pour chacun d'entre eux, à la partie qui le concerne.

Lorsque le document présente un caractère nominatif à l'égard d'autres personnes que celle qui est concernée, l'Administration est en effet tenue de procéder aux occultations nécessaires avant de procéder à la communication (*CE Section 10 juillet 1992, ministère de l'agriculture et de la forêt c/Touzan, p.296 ; CE 21 décembre 1994, Burgaud, T, p.952 concernant le total des «points» attribués à chacun des agents inscrits sur un tableau d'avancement ; CE 30 janvier 1995, Guigue, req n°128997 et CAA Paris 12 mars 1998, 96PA01574*).

La divulgation par l'employeur à des tiers non autorisés d'informations nominatives faisant l'objet d'un traitement automatisé constitue l'infraction pénale prévue par l'article 226-22 du Code pénal. Voir aussi l'article 9 du Code civil et la jurisprudence sur l'atteinte illicite à la vie privée (*1ère Civ, 6 octobre 1998, pourvoi n°96-13-600*). C'est également une faute qui engage sa responsabilité (*CE 28 novembre 1962, Peyrefitte, AJDA, 1963, II, p.227*).

Voir toutefois l'avis de la CADA du 8 juillet 1982 favorable à la communication au bénéfice d'un chercheur de documents couverts par le secret de la vie privée parce que le chercheur s'était engagé à préserver l'anonymat des informations recueillies.

2 - communication du dossier individuel du fonctionnaire aux membres des commissions administratives paritaires

Les **Commissions Administratives Paritaires** peuvent obtenir communication de toutes pièces et documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Les membres des CAP sont tenus à l'obligation de discrétion. (Voir décret 82-451 du 28 mai 1982, article 39 pour la FPE ; décret n°89-229 du 17 avril 1989, art 35 pour la FPT et article 28 du décret n°91-790 du 14 août 1991 pour les CAP nationales de la FPH ; voir également l'avis de la CADA du 23 janvier 1992, ministère de l'intérieur).

Le Conseil d'État a reconnu le droit à la communication des dossiers individuels aux membres des CAP (*CE 4 novembre 1992, Paillaud, req n°98983, AJDA, 1993, p.315 ; CE 11 février 1994, Bianzani, T, p.952 sur les conditions de communication des procès-verbaux contenant les avis des CAP.*

C. DROIT D'ACCES AUX FICHIERS AUTOMATISES DE GESTION DU PERSONNEL

Voir les articles 34 et suivants de la loi 78-17 du 6 janvier 1978. Le titulaire du droit d'accès peut exiger que soient rectifiées, complétées, clarifiées, mises à jour ou effacées les informations le concernant qui sont inexactes, incomplètes, équivoques ou périmées (*CE 17 avril 1992, M. Robert Odorico et Mme Monique Mader, req n°115688*).

Les informations nominatives incluses dans les fichiers ne sont pas accessibles par le biais de la loi du 17 juillet 1978 mais selon le dispositif de la loi du 6 janvier 1978, que les fichiers soient automatisés, mécanographiques ou manuels (*CE Assemblée 19 mai 1983, Bertin, p.208 ; CE 18 décembre 1987, ministre de l'intérieur et de la décentralisation c/Manciaux, T, p.738 ; CE 15 février 1991, Eglise de scientologie de Paris, T, p.947*).

V. TRANSFERT DU DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE

Le dossier individuel original doit normalement suivre le fonctionnaire en cas de mutation (voir l'article 100 du titre IV du SGF pour les fonctionnaires hospitaliers).

L'administration ou la collectivité qui a accueilli temporairement un fonctionnaire doit transmettre à l'administration ou à la collectivité d'origine, au retour de l'agent, la partie du dossier qu'elle a pu établir pendant que l'agent exerçait ses fonctions dans ses services.

VI. CONSERVATION DU DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE

Les dossiers individuels ont leur place dans le cadre législatif et réglementaire défini par la loi n°79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives et le décret n°79-1037 du 3 décembre 1979. Aux termes de ce texte, il doit y avoir collaboration entre l'administration des archives et les autres administrations pour déterminer «la liste des documents destinés à l'élimination ainsi que les conditions de leur élimination». Voir circulaire FP/Culture n°1821 du 20 octobre 1993 et son annexe. Voir les délibérations de la CNIL n°93-020 et 93-021 du 2 mars 1993.

ANNEXE II

Le dossier individuel du fonctionnaire européen

LE DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE EUROPÉEN

(Textes et jurisprudence)

L'article 26 du statut des fonctionnaires européens prévoit que :

«Le dossier individuel des fonctionnaires doit contenir : a) toute pièce intéressant sa situation administrative et tous rapports concernant sa compétence, son rendement ou son comportement ; b) les observations formulées par le fonctionnaire à l'égard desdites pièces».

Le 2^{ème} alinéa de l'article 26 précise que *«toute pièce doit être enregistrée, numérotée et classée sans discontinuité ; l'institution ne peut opposer au fonctionnaire ni alléguer contre lui les pièces susdites, si elles ne lui ont pas été communiquées avant classement».*

I. DROIT DE LA DÉFENSE

Le but des dispositions de l'article 26 est d'assurer le droit de défense du fonctionnaire, en évitant que des décisions prises par l'autorité investie du pouvoir de nomination et affectant sa situation administrative et sa carrière, ne soient fondées sur des faits concernant son comportement, non versés à son dossier personnel (CJCE 3 février 1971, *Eva Rittweger c/Commission, affaire 21-70* ; CJCE 28 juin 1972, *Henri Brasseur c/Parlement, affaire n°88-71* ; CJCE 7 octobre 1987, *Gisela Strack c/Commission, Affaire n°140-86* ; TPI 5 décembre 1990, *Antonio Marcato c/Commission, Affaire 82-89*).

Exemples d'application :

- Une décision fondée sur un télex établi par les services de la commission qui contenait des appréciations sommaires sur la compétence d'un candidat à un emploi, appréciations non insérées dans le dossier personnel de l'agent candidat ni portées à sa connaissance, est irrégulière et doit être annulée (CJCE 3 février 1971, *Eva Rittweger c/Commission, affaire 21-70*).

- Une décision refusant d'inscrire un fonctionnaire sur la liste des fonctionnaires jugés les plus méritants pour obtenir une promotion à l'intérieur de la carrière, fondée, en l'absence d'un rapport de notation, sur des appréciations formulées oralement à son sujet, dans le cadre d'une procédure de promotion, devant un comité constitué à cette fin et contre lesquelles le fonctionnaire n'a pas pu exercer le droit de la défense que vise à lui assurer l'article 26 du statut, est prise en violation des garanties statutaires et doit être annulée (TPI 5 décembre 1990, *Antonio Marcato c/Commission, Affaire 82-89*). Le droit de la défense n'est pas garanti par la possibilité pour le fonctionnaire de plaider préventivement sa cause auprès des représentants du personnel au sein du comité de promotion (*même décision*).

- Une décision de réaffectation affecte nécessairement la situation administrative et la carrière du fonctionnaire intéressé puisqu'elle en modifie le lieu et les conditions d'exercice des fonctions ainsi que leur nature. Elle peut avoir une incidence sur sa carrière dans la mesure où elle est susceptible d'exercer une influence sur ses perspectives d'avenir professionnel ; en admettant que des documents non communiqués au

fonctionnaire et relatifs à son comportement dans le service pouvaient lui être opposés, le TPI a méconnu l'article 26 du statut (*CJCE 12 novembre 1996, Girish Ojdah c/Commission, Affaire C-294/95P*).

- Il est contraire aux articles 26 et 43 du statut que le rapport établi sur la période d'essai de Mme Bonino ait été confondu dans une même note avec l'évaluation comparative des deux candidatures sans que ce rapport ait été inséré dans le dossier individuel personnel de Mme Bonino et qu'elle ait eu la possibilité de formuler des observations à ce sujet. L'autorité investie du pouvoir de nomination n'ayant disposé dans son dossier d'aucun autre élément pour fonder son appréciation, le rapport, que contenait la note en question, sur la période d'essai de Mme Bonino a eu une influence déterminante sur le contenu de la décision litigieuse ; il s'ensuit que la décision litigieuse est entachée d'illégalité (*CJCE 12 février 1987, Anna Bonino c/Commission, Affaire 233-85*).

A noter qu'un document irrégulièrement classé dans un dossier personnel et qui est contesté par le fonctionnaire ne peut être valablement pris en compte par le comité de promotion à la place du rapport de notation (*CJCE 18 décembre 1980, Gatreau c/Commission, affaire T-156/79 ; TPI 21 novembre 1996, Mickaël c/Commission, Affaire T-144/95*).

II. LIMITES DE LA PROTECTION PRÉVUE PAR L'ARTICLE 26

1.- Il ne s'ensuit pas de l'interdiction posée par l'article 26 que le dossier individuel du fonctionnaire ne peut contenir que les pièces qui lui auraient été préalablement communiquées ; aussi longtemps que ces pièces ne sont pas opposées au fonctionnaire ou ne sont pas alléguées contre lui, et pour autant que leur caractère erroné n'a pas été établi, rien ne s'oppose à ce qu'elles soient insérées dans le dossier individuel du fonctionnaire (*CJCE 12 juillet 1973, Anna di Blasi c/Commission, Affaire n°74-72*).

2.- L'inopposabilité au fonctionnaire des pièces concernant sa compétence, son rendement ou son comportement frappe seulement les pièces qui ne lui ont pas été préalablement communiquées ; elle ne vise pas les pièces qui, quoique portées à sa connaissance, n'ont pas encore été versées à son dossier individuel. Dans ce dernier cas, l'institution ne saurait être empêchée de prendre une décision dans l'intérêt du service sur la base de pièces préalablement communiquées à l'intéressé au seul motif qu'elles n'ont pas été versées à son dossier individuel (*TPI 5 mars 1997, Sébastien Rozand-Lambiotte c/Commission, Affaire n°96-95*).

3.- Les dispositions de l'article 26 ne visent pas, en principe, les avis émis par les supérieurs hiérarchiques consultés dans le cadre d'une procédure de promotion ou de mutation. En effet, de tels avis ne doivent pas être portés à la connaissance des candidats concernés, dans la mesure où ils renferment uniquement une évaluation comparative de leurs qualifications et mérites, fondée sur des éléments de fait mentionnés dans leur dossier personnel ou communiqués aux intéressés, qui, de

ce fait, ont déjà eu la possibilité de faire valoir leurs observations. Ces avis présentent ainsi une portée limitée à la procédure de nomination en cause. Ils expriment le pouvoir d'appréciation dont dispose l'administration en la matière et ne relèvent pas des prescriptions de l'article 26 du statut (*voir par exemple TPI 28 septembre 1993, Finn Nielsen et Pia Iler c/CES, Affaire T-84/92*). Tel n'est pas le cas lorsque ces avis contiennent, outre les appréciations découlant de l'examen comparatif des candidatures, des éléments concernant la compétence, le rendement ou le comportement d'un candidat qui n'avaient pas été préalablement versés à son dossier personnel. Dans une hypothèse de ce type, l'article 26 impose à l'administration d'insérer lesdits éléments dans le dossier personnel de l'intéressé (*CJCE 12 février 1987, Anna Bonino c/Commission, Affaire 233-85 ; TPI 30 novembre 1993, Aristotelis Perakis c/Parlement, Affaire n°78-92 ; TPI 29 février 1996, Orlando Lopes c/CES, Affaire T-547/93*).

4.- L'absence de communication des éléments concernant la compétence, le rendement ou le comportement d'un fonctionnaire, en vue de lui permettre de présenter des observations, ne saurait vicier les décisions portant rejet de sa candidature et la nomination d'un autre candidat que «*s'ils ont exercé une influence déterminante sur le choix opéré par l'autorité investie du pouvoir de nomination*» (CJCE 3 février 1971, *Eva Rittweger c/Commission*, affaire 21-70, point 35 ; CJCE 28 juin 1972, *Henri Brasseur c/Parlement*, affaire n°88-71, point 18 ; TPI 30 novembre 1993, *Aristotelis Perakis c/Parlement*, Affaire n°78-92, point 34 et s ; CJCE 12 novembre 1996, *Girish Ojdah c/Commission*, Affaire C-294/95P, point 67 et s). Il incombe à l'administration de démontrer qu'une telle omission n'a exercé aucune influence déterminante sur le choix opéré (TPI 30 novembre 1993, *Jean Panyatis Tsimokos c/Parlement*, T-76/92 ; TPI 29 février 1996, *Orlando Lopes c/CES*, Affaire T-547/93).

L'article 26 s'applique aux fonctionnaires stagiaires (TPI 1er avril 1992, *Kupka-Floridi c/CES*, T-26/91; TPI 5 mars 1997, *Sébastien Rozand-Lambiotte c/Commission*, Affaire n°96-95).

III. TENUE IRRÉGULIÈRE DU DOSSIER

Un fonctionnaire qui ne possède qu'un dossier irrégulier ou incomplet subit de ce fait un préjudice moral tenant à l'état d'incertitude et d'inquiétude dans lequel il se trouve quant à son avenir professionnel (TPI 8 novembre 1990, *Barbi c/Commission*, Affaire T-73/89 ; 24 janvier 1991, *Latham c/Commission*, Affaire T-27/90 ; 18 juin 1996, *Juana de la Cruz Eleana Vela Palacios c/CES*, Affaire T-150/94). Ce préjudice ouvre droit à réparation (CJCE 6 février 1986, *Castille c/Commission*, Affaire 173/82 dans le cas d'un rapport de notation établi avec retard ; TPI 17 mars 1993, *Andrew Mac Rae Moat c/Commission*, Affaire T-13/92 dans le cas d'un rapport établi dans les délais mais versé au dossier après un délai considérable).

IV. UNICITÉ ET ACCÈS AU DOSSIER

L'article 26 prévoit en outre qu'il ne peut être ouvert qu'un dossier pour chaque fonctionnaire, que celui-ci a droit, même après la cessation des fonctions, de prendre connaissance des pièces y figurant.

Le respect des droits du fonctionnaire, en particulier de la faculté qu'il doit avoir d'examiner la motivation de la décision que l'autorité investie du pouvoir de nomination envisage d'adopter et de juger de la conformité de cette décision avec les règles du statut, exige de lui reconnaître une voie d'accès aux documents de nature médicale, y compris constatation du fait servant de fondement à la décision envisagée.

Cette faculté reconnue au fonctionnaire doit cependant se concilier avec les nécessités du secret médical qui font chaque médecin juge de la possibilité de communiquer aux personnes qu'il soigne ou examine la nature des affections dont elles pourraient être atteintes. Ce secret médical impose également vis-à-vis des ayants droit d'un fonctionnaire défunt, même si ce dernier a, comme dans le cas d'espèce, délié les médecins de leur obligation de secret. En prévoyant un accès indirect aux documents de nature médicale, par le biais de l'intervention d'un médecin de confiance désigné par le fonctionnaire, la réglementation concilie les droits du fonctionnaire ou de ses ayants droit avec les nécessités du secret médical (*CJCE 7 octobre 1987, Gisela Strack c/Commission, Affaire n°140 - 86*).

V. DOSSIER PARALLÈLE

Le TPI a jugé regrettable la pratique consistant à ouvrir des dossiers parallèles et secrets concernant les fonctionnaires de la Communauté contenant des comptes rendus contenant des éléments à caractère factuels (mais ces CR ne font pas grief et ne peuvent être attaqués) (*TPI 25 septembre 1991, Antonio Marcato c/Commission, Affaire n°5-90*).

ANNEXE III

Circulaires

de la fonction publique

CIRCULAIRE FP N° 1430 DU 5 OCTOBRE 1981

Relative à l'application aux agents de l'Etat des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, relative à la liberté d'accès aux documents administratifs.

Le décret n° 77-127 du 11 février 1977 réglait dans des conditions plus larges qu'auparavant l'accès du public aux documents des administrations. Ce décret a été remplacé par un ensemble de dispositions législatives et réglementaires dont la présente circulaire a pour objet de commenter les conséquences sur les rapports entre l'État et ses agents.

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 complétée par la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 pose le principe de l'accès de toute personne aux documents administratifs non nominatifs (art. ter) et des intéressés seulement aux documents administratifs nominatifs les concernant (art. 6 bis), sous réserve de quelques exceptions expressément prévues par les textes (art. 6).

Deux décrets ont complété et précisé ce dispositif législatif:

le décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978 relatif à la commission d'accès aux documents administratifs;

le décret n° 79-834 du 22 septembre 1979 relatif à la publication et à la signalisation de certains documents administratifs.

En outre, l'arrêté du Premier ministre et du ministre du budget en date du 29 mai 1980 (Journal officiel du 3 juin 1980) règle certaines modalités pratiques de la délivrance au public des copies de documents administratifs.

Il y a lieu enfin de signaler un tirage à part par la Direction des Journaux officiels de ces dispositions législatives et réglementaires essentielles, relatives à l'accès aux documents administratifs (brochure n° 1470, année 1980) et la parution à la documentation française du premier rapport d'activité de la commission d'accès aux documents administratifs (1981), auquel il convient de se reporter en tant que de besoin.

Seront successivement examinées dans les paragraphes suivants:

I -- Les dispositions générales;

II -- Les dispositions relatives aux documents nominatifs,

III -- Les dispositions relatives aux documents non nominatifs.

IV -- Les modalités pratiques de l'accès aux documents administratifs,

V -- Les conséquences de l'application de la loi sur les devoirs des agents,

VI. -- Les dispositions finales.

1 -- Dispositions générales.

1° L'ensemble des administrations de l'État, administrations centrales, délégations, missions et services extérieurs ainsi que leurs établissements publics sont soumis aux obligations édictées par cette loi.

2° Toutes les catégories d'agents, titulaires, contractuels, auxiliaires, vacataires, quelle que soit leur nationalité, bénéficient de ces dispositions

3° La loi du 17 juillet 1978 complétée par celle du 11 juillet 1979 règle l'accès aux documents administratifs, nominatifs et non nominatifs

a) L'article ter de la loi pose le principe du caractère communicable des documents non nominatifs. La commission d'accès aux documents administratifs a interprété de manière extensive la définition des documents visés à cet article en y incluant, par exemple, des factures, des contrats, un registre d'enquête publique. Peu importe l'intitulé d'un document: seul est déterminant son contenu. En revanche les projets, jusqu'à l'intervention des mesures qu'ils préparent, échappent à l'application de la loi. Enfin les documents déposés aux archives publiques sont communicables, conformément à l'article 13 de la loi du 17 juillet 1978.

b) Les articles 3 et 6 bis de la loi garantissent l'accès des demandeurs aux documents administratifs nominatifs les concernant ou qui leur sont opposés. Toutefois, tout document administratif pouvant faire connaître des noms, cette seule circonstance n'est pas de nature à en exclure la communication à d'autres que ceux qui sont effectivement nommés.

La commission d'accès aux documents administratifs a précisé qu'«est nominatif le document qui porte une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne nommément désignée» Elle a, jusqu'à présent considéré qu'un document mettant en cause une personne morale ne pouvait être regardé comme un document nominatif.

A titre d'exemple, un dossier de permis de construire, un registre d'enquête d'utilité publique, de procès-verbaux de certaines commissions statuant sur des demandes individuelles ne sont pas des documents nominatifs, alors qu'un dossier d'hospitalisation, le dossier personnel d'un agent public, des procès-verbaux et rapports de police ou de gendarmerie mettant en cause des personnes privées le sont.

Ces documents sont communicables à la personne en cause (art. 3 et art. 6 bis); les tiers en revanche ne peuvent y accéder,

c) Lorsque des documents contiennent à la fois des mentions nominatives et non nominatives, il peut être envisagé une communication partielle aux tiers des informations non nominatives. En effet, l'existence de Mentions nominatives ne saurait avoir pour effet de rendre non communicable aux tiers l'ensemble du document en cause. II -- Dispositions relatives aux documents nominatifs.

Les articles 3 et 6 bis concernent l'accès aux documents nominatifs Ces documents ne peuvent être communiqués à des tiers

Les différents documents nominatifs qui peuvent faire l'objet d'une demande de communication de la part des agents sont essentiellement: Leur dossier personnel, leur notation chiffrée et l'appréciation générale qui l'accompagne, les délibérations des commissions administratives paritaires statuant, entre autres, sur l'établissement du tableau d'avancement ou siégeant en formation disciplinaire. Il s'agit là sans ambiguïté de documents nominatifs intégrant l'agent. Certains d'entre eux sont même des documents qui lui sont opposés au sens de l'article 3 de la loi, dans la mesure où ils influent sur sa carrière.

Aucune disposition spéciale antérieure à loi du 17 juillet 1978 et relative à l'accès au dossier, à la communication de la notation annuelle (note chiffrée ou appréciation générale) ou au secret des délibérations des commissions administratives ne saurait être regardée comme prévalant sur les principes posés par cette loi, tels que rappelés par la présente circulaire 1 ° Le dossier personnel des agents

L'article 13 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires dispose que

«Le dossier individuel du fonctionnaire doit contenir toutes les pièces intéressant sa situation administrative Celles-ci doivent être enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité Ne pourra figurer au dossier aucune mention faisant état des opinions politiques, philosophiques ou religieuses de l'intéressé

«Les décisions de sanctions disciplinaires sont versées au dossier individuel du fonctionnaire II en est de même des avis ou recommandations émis par les conseils de discipline ou le conseil supérieur de la fonction publique et de toutes pièces et documents annexes».

a) Le plus généralement, il n'existe aucune règle relative à la tenue des dossiers, chaque service gestionnaire ayant ses usages particuliers Sans compromettre la nécessaire souplesse de gestion qui résulte de cette situation, il ne paraît pas contraire aux dispositions de l'article 13 susvisé d'introduire une distinction entre d'une part, les éléments intéressant la situation administrative des agents et essentiels au suivi de leur carrière; d'autre part, les pièces dont le caractère temporaire ne justifie pas leur conservation permanente dans le dossier.

Dans le premier cas, depuis l'entrée de l'agent dans les cadres jusqu'à sa radiation, tous les documents sont à conserver, en faisant l'objet d'une série à enregistrement chronologiquement continu (diplômes, documents d'état civil, nominations, avancement, notation, sanctions, etc.).

Dans le second cas, ils peuvent être numérotés dans une série annuelle et être versés aux archives ou éliminés, aucune obligation réglementaire de conservation n'étant imposée aux services, dès lors qu'ils n'offrent plus aucun intérêt pour la situation administrative de l'agent et surchargent inutilement les dossiers (attestation de scolarité des enfants, notification de changement d'adresse, demande d'autorisation d'absence pour motif médical ou autre, doubles de bulletins de paye, etc.),

En tout état de cause, le bulletin n° 2 du casier judiciaire obtenu par l'administration et détenu dans le dossier individuel ne peut faire, en aucun cas, l'objet d'une reproduction, ce document étant délivré aux administrations publiques, et non aux intéressés, en application de l'article 776 du code de procédure pénale.

b) Le dossier médical devra également être subdivisé en deux parties pour tenir compte des exigences de la loi: l'une relative aux pièces fournies par l'intéressé lui-même qui pourront lui être communiquées directement;

l'autre contenant les résultats d'expertises, examen, diagnostics, établis par le médecin chargé du service médical ou transmis à la suite de la consultation de ses confrères et constituant un sous-dossier qui pourra demeurer sous la garde du médecin de l'administration, lorsque c'est possible, ou faire l'objet d'un classement à part.

c) L'enregistrement sonore ou visuel (microfiches par exemple) des pièces de dossier ne saurait faire obstacle à l'application de la loi aux demandeurs, l'article 1^{er} ayant expressément prévu l'accès à ces supports particuliers de l'information. 2° Le recrutement des agents.

Les modalités de recrutement sont très variées, concours, liste d'aptitude, examen professionnel, recrutement sur titres.

Quelle que-soit la procédure retenue, les documents ayant trait au recrutement des agents, éléments nominatifs de procès-verbaux de jury, pièces relatives à l'admission à concourir, titres produits, décisions de refus de titularisation, rapports de stages, entrent dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 complétée par la loi du 11 juillet 1979, et doivent être communiqués aux intéressés qui les demandent. 3° Rémunération

L'ensemble des pièces relatives à la liquidation du traitement, les textes portant avancement de grade ou d'échelon, les états d'heures supplémentaires, les relevés individuels d'indemnités diverses sont des documents communicables aux demandeurs en ce qui les concerne 4' Notation, avancement

Le décret n° 59-308 du 14 février 1959 portant règlement d'administration publique a précisé les conditions d'application de l'article 25 du statut général des fonctionnaires en ce qui concerne les conditions générales de notation et d'avancement des fonctionnaires.

Il convient de noter que désormais autant l'appréciation générale que la notation chiffrée annuelle sont accessibles aux intéressés.

Les documents élaborés par les commissions administratives paritaires sont des documents nominatifs. Toutefois, dans la majorité des cas, les mentions relatives aux différents agents dont la situation est examinée interfèrent. Dès lors, il est parfois difficile d'isoler des procès-verbaux des C.A.P. des mentions nominatives individuelles. Il est donc recommandé que désormais les procès-verbaux des C.A.P. soient rédigés de telle façon que les appréciations relatives à chaque agent puissent être isolées à fin éventuellement, de communication aux intéressés et d'insertion dans le dossier individuel.

5° Discipline.

Les éléments des dossiers relatifs aux mesures prises en considération de la personne, en particulier les sanctions disciplinaires, qu'elles soient ou non précédées d'une consultation du conseil de discipline, sont accessibles aux intéressés dans les formes prévues par l'article 31 du statut général des fonctionnaires, rappelant les dispositions de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 toujours en vigueur.

Les dispositions particulières de ce texte ne font toutefois pas obstacle à la communication aux demandeurs des mêmes pièces sur la base des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 complétée par la loi du 11 juillet 1979, sous réserve, bien entendu, des dispositions éventuelles des lois portant amnistie.

6° Position des agents.

Les mentions nominatives contenues dans les documents préparatoires à l'établissement des tableaux de mutation ou relatifs aux avis de vacances de poste, aux autorisations ou refus de travail à mi-temps, de mises en disponibilité, de détachements, sont autant de catégories de documents qui rentrent dans le champ d'application de la loi et sont donc communicables aux intéressés.

7° Cessation de fonctions.

Les pièces relatives à la constitution des dossiers de pension, aux radiations à la suite de sanctions pénales ou d'inaptitude professionnelle et plus généralement tout document dont la conséquence ou la suite normale entraînent la cessation de fonction, entrent dans le champ d'application de la loi.

III. -- Dispositions relatives aux documents non nominatifs.

Comme il a été rappelé ci-dessus, la seule présence d'éléments nominatifs dans un document n'a pas pour effet de les exclure systématiquement de la communication aux tiers, dès lors que les documents en cause ne portent pas une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne nommément désignée.

En effet, le principe posé par la loi est celui de la communication la plus large des documents administratifs, les restrictions résultant des exceptions prévues par l'article 6 de ce texte. En outre, il est interdit de faire usage à des fins commerciales des documents obtenus (art. 10 de la loi)

1 ° L'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 énumère les documents administratifs susceptibles d'être écartés du champ d'application de la loi, quant à leur objet.

(1) En ce qui concerne la direction générale de l'administration et de la fonction publique, il s'agit de l'arrêté du 7 septembre 1981 (J O du 23 septembre)

Il convient de préciser à propos de l'exception prévue au 4^e alinéa de cet article que le seul fait qu'une instance contentieuse soit en cours n'est pas une circonstance suffisante pour écarter la communication des documents en question, dès lors que cette communication ne serait pas de nature à perturber le déroulement de cette instance, c'est-à-dire à entraver l'exercice de la fonction juridictionnelle

2° Par ailleurs, des arrêtés pris pour chaque ministère (1) ont pour objet d'énumérer les catégories de documents non nominatifs dont la communication peut être à bon droit refusée aux demandeurs, sur la base de l'article 6 de la loi

3° En aucun cas, la qualité d'agent de l'État du demandeur ne saurait être prise en compte pour motiver des refus de communication. Le caractère très général des dispositions de la loi ouvre en effet aux agents de l'État les mêmes droits qu'aux personnes pour l'accès aux documents administratifs

IV -- Modalités pratiques de l'accès aux documents administratifs

1 ° Principes généraux

Les demandes des agents portant sur les documents visés au paragraphe II de la présente circulaire devront respecter les principes de la hiérarchie administrative et être adressées, par écrit, au supérieur hiérarchique qui devra en assurer la transmission aux services gestionnaires compétents. A défaut de réponse dans le délai de deux mois, la demande sera réputée rejetée.

Ils ne pourront par contre accéder qu'à des documents existants ou détenus par l'administration, la loi du 17 juillet 1978 n'ayant pas pour objet d'imposer aux services des travaux de recherche ou de synthèse nécessités par une demande d'explication ou de renseignement.

Par ailleurs, les demandes répétées de pièces différentes pourront être évitées par la communication de l'ensemble du dossier relatif à l'intéressé. En cas de demandes répétées portant sur des documents identiques, il sera fait appel à la notion d'abus de droit, en saisissant au besoin la commission d'accès aux documents administratifs d'une demande d'avis (voir infra, paragraphe VI).

Dès lors que les pièces demandées entreront dans le champ d'application de la loi, elles devront être transmises sous forme d'originaux ou de copies à l'intéressé par la voie hiérarchique, la consultation ayant lieu la plupart du temps sur place. Les intéressés n'auront pas à justifier des motifs de leurs demandes. 2` L'accès aux documents.

a) Les agents pourront soit consulter sur place les pièces, soit en obtenir la copie, sauf impossibilité matérielle (absence de photocopieuse) ou risque de dégradation des originaux.

Les copies devront être délivrées au prix indiqué par l'arrêté du ministre du budget du 29 mai 1980 (Journal officiel du 3 juin 1980), soit actuellement 1 F pièce. A cette fin, des régies de recette devront être constituées auprès des administrations qui en sont dépourvues.

b) Pour ce qui est des documents médicaux, ceux qui auront été fournis par l'agent lui-même pourront lui être remis directement. En revanche, les autres documents à caractère médical obtenus ou établis par le médecin du service ne pourront être communiqués à l'agent que par l'intermédiaire d'un médecin désigné par ses soins (art. 6 bis de la loi).

c) Il conviendra de faire émarger et dater par l'agent le dossier consulté. Mention devra également être portée de la délivrance d'une copie sur le document lui-même ou sur une pièce jointe. '

d) S'agissant des documents portant une appréciation sur l'agent ou pouvant avoir une conséquence sur son avancement ou sa carrière, ce dernier aura la faculté de joindre, en annexe, toute pièce ou commentaire personnel conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi. V. -- Conséquences de l'application de la loi sur les devoirs des agents

L'application de la loi pourrait conduire certains agents à méconnaître deux principes essentiels au respect desquels leur attention doit être rappelée: le principe hiérarchique et le devoir de réserve et de discrétion 1° Respect du principe hiérarchique

La communication de documents administratifs doit se conformer au respect des dispositions des articles 6 et 6 bis de la loi. Le respect de ces dispositions doit conduire à une appréciation des faits et du contenu du document toujours délicate, parfois incertaine

En cas de difficultés, il appartient au supérieur hiérarchique dûment habilité de décider du caractère communicable ou non des documents 2° Respect de l'obligation de réserve et de discrétion

Les agents de l'État sont tenus à un devoir général de réserve et à une obligation de discrétion, voire de secret professionnel

Le fait d'autoriser la communication d'un document ne permet, en aucune façon, aux agents qui ont participé à sa rédaction d'en faire état et moins encore de divulguer les motivations ou les circonstances qui ont entraîné son adoption

En outre, le fait pour un agent de pouvoir accéder, comme toute personne, aux documents administratifs ne le libère en rien de l'obligation de réserve qui doit être la sienne dans l'utilisation du ou des documents qu'il aura obtenus.

Dans le souci d'éviter que des agents s'exposent à des remarques, voire à des sanctions disciplinaires à l'occasion de l'application de cette loi, ces principes devront être rappelés aux détenteurs des documents chargés de les communiquer.

VI. -- Dispositions finales.

1 ° La commission d'accès aux documents administratifs (adresse: 72, rue de Varenne, 75007 Paris) est habilitée à émettre des avis pour l'application de la loi à la demande soit des administrations, soit des agents intéressés. Elle doit être saisie par écrit, sans la nécessité de recourir à des intermédiaires particuliers.

Toutefois, les agents, avant de s'adresser à la commission, doivent avoir demandé au préalable la communication des documents sollicités aux administrations qui les détiennent comme il a été indiqué au paragraphe IV ci-dessus et faire état d'une décision implicite ou explicite de refus.

2° De même, la direction général de l'administration et de la fonction publique (bureau FP 3) peut être consultée sur les problèmes que pourrait soulever, dans certains cas, l'application de la loi du 17 juillet 1978 modifiée, dont les dispositions sont commentées dans la présente instruction.

MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DES REFORMES ADMINISTRATIVES Direction général de l'administration et de la fonction publique.

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, directions chargées du personnel.

Non parue au Journal officiel.
1060.

CIRCULAIRE FP/3 N° 1821 DU 20 OCTOBRE 1993
Relative aux instructions pour le versement, le tri et la conservation
des dossiers de personnel

Les archives publiques appartiennent au domaine public mobilier, en tant que telles, elles sont inaliénables et imprescriptibles. La loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives souligne la nécessité d'une collaboration entre l'administration des archives et les autres administrations pour déterminer 'la liste des documents destinés à l'élimination ainsi que les conditions de leur élimination' (art. 4). Les modalités de ces opérations ont été précisées par le décret d'application n° 79-1037 du 3 décembre 1979 (art. 13 et suivants).

Dans ce cadre législatif et réglementaire, les dossiers de personnel ont leur place.

Toute administration est légalement tenue de conserver les dossiers qu'elle reçoit et qu'elle produit dans l'exercice de ses attributions réglementaires. Impératif d'organisation, c'est de même une nécessité à l'égard des administrés comme de l'administration dont les droits respectifs peuvent être établis et validés à partir de documents susceptibles d'apporter une présomption de preuve. C'est aussi une obligation morale et scientifique vis-à-vis des générations futures.

La présente circulaire se propose de préciser les modalités de tenue des dossiers de personnel par les services de gestion des administrations centrales, ainsi que de leur versement aux Archives nationales eh: conservant à l'esprit qu'il est matériellement impossible de les conserver intégralement et à titre définitif. Elle sera publiée au Bulletin officiel du ministère de la culture et de la francophonie, ainsi qu'au Bulletin officiel des services du Premier ministre.

I - La tenue des dossiers dans les services de gestion du personnel des administrations centrales

A. - Les séries parallèles

Sont conservés dans les administrations:

Le dossier de carrière tenu par le service gestionnaire (direction du personnel, etc.).

Ce dossier est le seul et unique dossier complet sur la carrière de l'agent

Il comprend

- la correspondance de l'agent et le double de la correspondance qui lui a été adressée,
- les pièces originales fournies par l'agent.
- les feuilles de notes et appréciations,
- les copies de décisions individuelles le concernant;
- parfois les copies rendues par l'agent au moment du concours de recrutement.

Le dossier administratif tenu par le service affectataire.

Ce dossier est ouvert par chaque service affectataire suivant les déplacements de l'agent.

Il comprend.

- la plupart des copies des pièces précédentes;
- parfois les originaux des décisions individuelles d'administration courante (reprises de travail, état de frais)

Dans le cas de services déconcentrés ou délocalisés, le dossier administratif peut être plus complet que le dossier de carrière ; il sera donc considéré comme tel.

Le 'dossier comptable' tenu par le bureau des traitements

Ce dossier unique peut faire la navette entre le ministère chargé de la gestion de l'agent et le ministère du budget.

Il comprend

- les pièces comptables concernant le paiement de l'agent.

Le dossier de pension tenu par le service des pensions

Ce dossier comprend.

- le dernier arrêt de promotion,
- la demande d'admission à la retraite et la décision;
- la fiche historique de l'agent (un état de ses services);
- des pièces relatives à l'état civil de l'agent;
- de la correspondance (exceptionnellement intéressante).

Le dossier d'accident du travail ou de maladie professionnelle.

Ces quatre séries de dossiers peuvent se compléter

Le dossier administratif complète le dossier de carrière pour certaines décisions d'administration courante, mais ces documents présentent peu d'intérêt (dans le cas des services d'administration centrale).

Le dossier comptable retrace le paiement de l'agent et sert au calcul de la retraite (qui se fait à partir des arrêtés de déroulement de carrière se trouvant dans le dossier de pension - un double étant dans le dossier de carrière -et du dernier indice, information se trouvant dans le dossier comptable).

Le dossier de pension contient des informations sur la date et parfois le lieu de décès de l'agent. Cependant, le dossier de pension n'existe que pour les personnels titulaires ayant droit à pension.

B - Le versement des dossiers ,

Le versement des dossiers de personnel est souvent fonction de la place dont disposent les différents services

Le moment du versement se fera

- au départ de l'agent tous motifs confondus (retraite, démission, décès ou si l'agent a été rayé des cadres) ou quelques années après;
- après liquidation de la pension à l'intéressé ou à ses ayants cause (trois à cinq ans après)

L'ordre des dossiers au moment du versement

- les services devront verser les dossiers (toutes catégories confondues) par ordre alphabétique, même si les versements sont faits par tranches chronologiques,
- certaines catégories d'agent peuvent être versées à part (et cela en fonction de l'organisation administrative des services de gestion du personnel) intérieur (préfets), santé (directeurs des établissements hospitaliers, personnel médical étranger). Premier ministre (administrateurs civils) Un agent pourra donc avoir plusieurs dossiers suivant les fonctions successives qu'il a exercées

D'une façon générale, on peut souhaiter

- que les dossiers administratifs ne soient pas versés,
- que les dossiers comptables ne soient pas versés mais fassent éventuellement l'objet d'un préarchivage long (dix ans à partir de la date de départ à la retraite),
- que les dossiers de pension, une fois que l'on en a extrait la fiche historique de l'agent, ne soient pas versés (quand ils ne sont pas fusionnés avec le dossier de carrière),
- que l'on n'archive en conséquence que les dossiers de carrière (le cas échéant, fusionnés avec les dossiers de pension au moment du versement, si cette opération a déjà été effectuée)

II - Conseils pour l'archivage et l'utilisation des tableaux de tri

A. - La première colonne du tableau fournit une typologie des documents produits ou reçus par les services de gestion du personnel : typologie sommaire pour le premier tableau (qui énumère les types de dossiers de gestion), plus détaillée pour le second tableau (qui précise les pièces constituant un dossier de carrière).

B. - La deuxième colonne indique la durée d'utilité administrative (D. U. A.) de chaque type de documents ou dossiers. Cette durée constitue le temps de conservation minimal des documents dans le service producteur. Elle est évaluée sur la base de critères juridiques (prescription) ou fonctionnels (besoins du service) et peut être prorogée mais non réduite.

Par référence à l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, article 13 : 'La conservation du dossier de carrière doit se faire tout au long de la vie administrative du fonctionnaire.'

C - La troisième colonne correspond au sort final des documents, symbolisé par des lettres:

- la lettre 'C' (pour conservation) signifie que les documents doivent être conservés indéfiniment;

- la lettre 'D' (pour destruction) signifie que les documents en cause peuvent être intégralement détruits sous le contrôle du conservateur, chef de la mission des Archives nationales du ministère concerné,

- la lettre 'T' (pour tri) signifie que les documents doivent être triés sous la responsabilité du conservateur, chef de la mission des Archives nationales du ministère concerné, la réalisation matérielle étant effectuée par les services de gestion du personnel.

D. - La quatrième colonne du tableau précise les modalités de tri ou d'échantillonnage.

E. - Versement et communication des archives

Les documents qui sont parvenus à l'expiration de leur délai de conservation et qui sont à conserver sans limitation de durée, intégralement (C) ou partiellement (T) doivent faire l'objet de versements aux Archives nationales (centre des archives contemporaines de Fontainebleau).

Ces versements interviendront à intervalles réguliers et seront conformes à l'article 18 du décret n° 79-1937 du 3 décembre 1979 qui indique que les services versants doivent au préalable communiquer en trois exemplaires aux Archives nationales les bordereaux de versement correspondants identifiant le contenu des cartons sous forme écrite ou sous forme informatique, par extrait des données des applications de gestion des services de personnels. Les Archives peuvent solliciter une nouvelle rédaction, totale ou partielle, des bordereaux descriptifs dont le libellé apparaîtrait elliptique ou ambigu, et y subordonner l'acceptation du versement. Un exemplaire complété et signé du bordereau est retourné au service versant après livraison et vérification du versement.

Les documents versés restent à la disposition du service versant. Toute demande de communication, avec ou sans retour du document au service, fait référence à la cote donnée par les Archives et reportée sur l'exemplaire du bordereau descriptif qui a été retourné.

Pour toute demande de dérogation tendant à obtenir l'autorisation de consulter aux Archives des documents, versés par les services de gestion du personnel, qui ne sont pas encore communicables, l'accord du service versant est systématiquement sollicité, la décision étant prise par le directeur général des Archives de France

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
PREMIÈRE PARTIE : CARACTÉRISTIQUES DU DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE.....	3
I. LE DOSSIER INDIVIDUEL A ÉTÉ CONÇU À L’ORIGINE COMME UN MOYEN DE PROTECTION DES DROITS DES FONCTIONNAIRES CONTRE LES RISQUES D’ARBITRAIRE DES EMPLOYEURS PUBLICS	4
II. LA TENUE DU DOSSIER CONSTITUE UNE FORMALITÉ JURIDIQUE COMPLEXE À LAQUELLE LES GESTIONNAIRES DU PERSONNEL DOIVENT SE PLIER.....	5
A. LA TÂCHE DES GESTIONNAIRES DES DOSSIERS INDIVIDUELS EST COMPLEXE.....	6
1 - <i>L’administration doit respecter le principe d’unicité du dossier.....</i>	<i>6</i>
2 - <i>L’administration doit préserver la neutralité du dossier.....</i>	<i>6</i>
3 - <i>L’administration doit permettre l’accès des fonctionnaires à leur dossier individuel</i>	<i>8</i>
4 - <i>L’administration doit assurer la confidentialité du dossier individuel.....</i>	<i>9</i>
B. LES RÈGLES CONTRAIGNANTES DE CONSTITUTION ET DE CONSERVATION DU DOSSIER INDIVIDUEL EN FONT UN DOCUMENT À VOCATION ESSENTIELLEMENT ARCHIVISTIQUE.....	10
1 - <i>Les règles de constitution et de tenue du dossier sont encadrées par la loi</i>	<i>10</i>
2 - <i>L’administration est tenue de conserver et d’archiver les dossiers individuels</i>	<i>10</i>
3 - <i>La responsabilité de l’administration peut être engagée à raison d’une mauvaise tenue ou d’un refus de communication du dossier.....</i>	<i>10</i>

DEUXIÈME PARTIE : CONSTATS DE L'ENQUÊTE 12

I. UN CADRE JURIDIQUE INSUFFISANT ET DES PRATIQUES DE GESTION PEU RIGOUREUSES12

A. LA RÉGLEMENTATION COMPORTE DES IMPRÉCISIONS, DES LACUNES ET DES AMBIGUITÉS QUI COMPLIQUENT LA TÂCHE DES GESTIONNAIRES 12

- 1 - La réglementation actuelle du dossier individuel et sa connaissance par les gestionnaires ne permettent pas de résoudre tous les problèmes..... 12*
- 2 - La réglementation apparaît lacunaire sur quelques points et recèle certaines contradictions 13*
 - a) Elle apparaît lacunaire s'agissant de la définition des documents à faire figurer dans le dossier individuel 13
 - b) Les exigences de la réglementation peuvent, dans certains cas, apparaître contradictoires, notamment en ce qui concerne les documents à exclure du dossier individuel 13

B. LA RÉGLEMENTATION DU DOSSIER INDIVIDUEL N'EST PAS TOUJOURS APPLIQUÉE 15

- 1 - Les gestionnaires du personnel se sont affranchis du respect de certaines règles relatives à la tenue du dossier individuel..... 16*
 - a) L'obligation d'enregistrement et de numérotation des pièces du dossier n'est guère appliquée..... 16
 - b) L'obligation de classement continu des pièces du dossier est diversement respectée 17
 - c) L'obligation de tenir régulièrement à jour le dossier n'est pas systématiquement mise en œuvre..... 18
- 2 - L'accès des fonctionnaires à leur dossier s'effectue dans des conditions quelquefois difficiles 18*
- 3 - En cas de mobilité des fonctionnaires les règles de gestion du dossier individuel ne sont pas clairement définies 20*

II. UN DOSSIER PEU UTILISÉ DANS LE CADRE DE LA GESTION DU PERSONNEL20

A. L'ÉVOLUTION DES TECHNIQUES DE GESTION DU PERSONNEL À FAIT ÉCLATER LE DOSSIER INDIVIDUEL DES FONCTIONNAIRES 21

- 1 - La tenue par les administrations de «dossiers d'affectation», distincts du dossier individuel du fonctionnaire, est une pratique fréquente..... 21*
- 2 - Le développement de la gestion déconcentrée du personnel dans la fonction publique de l'État se traduit, de facto, par la création de «dossiers individuels locaux», qui s'ajoutent aux dossiers individuels gérés par la direction du personnel du ministère 22*

B. LE DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE NE RECUEILLE PAS CERTAINS DOCUMENTS POURTANT ESSENTIELS A LA GESTION DU PERSONNEL..... 22

- 1 - Les documents relatifs à l'évaluation des agents..... 23*
- 2 - Les documents relatifs à la formation des fonctionnaires 25*
 - a) Les documents relatifs à la formation continue des fonctionnaires 25
 - b) Les documents relatifs aux formations ou enseignements dispensés par les fonctionnaires eux-mêmes 26
 - c) Les documents relatifs à la formation initiale des fonctionnaires 26
- 3 - Les documents relatifs à la mobilité effectuée par les fonctionnaires 27*

III. UNE INFORMATISATION DE LA GESTION QUI N'A PAS CONCERNÉ LE DOSSIER INDIVIDUEL29

A. LES PROGRÈS DE LA GESTION INFORMATISÉE DU PERSONNEL DANS LA FONCTION PUBLIQUE..... 29

B. LE DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE N'A PAS ÉTÉ INFORMATISÉ, CONTRAIREMENT AUX AUTRES ÉLÉMENTS DE LA GESTION DU PERSONNEL 31

TROISIEME PARTIE : RECOMMANDATIONS DU COMITÉ.....	33
I. CHOIX PROPOSÉS	34
II. RECOMMANDATIONS	35
A. IL FAUT FAIRE DU DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE UN OUTIL UTILE POUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE... 35	
B. LES RÈGLES CONCERNANT LE DOSSIER DOIVENT ÊTRE REVUES	36
C. LA PRATIQUE DE L'ADMINISTRATION EN MATIÈRE D'ACCÈS DES FONCTIONNAIRES A LEUR DOSSIER DOIT ETRE UNIFIÉE	38
D. LA FORMATION ET L'INFORMATION DES GESTIONNAIRES DE DOSSIERS INDIVIDUELS DOIVENT ÊTRE RENFORCÉES	38
E. VERS LA DÉMATÉRIALISATION DU DOSSIER INDIVIDUEL ?	39
 RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS.....	 42
 ANNEXES :	
I - Le cadre juridique.....	45
II - Le dossier individuel du fonctionnaire européen.....	67
III - Circulaires de la Fonction Publique.....	72