



UNSA TERRITORIAUX

Question relative au contenu du dossier individuel du fonctionnaire et aux modalités de sa consultation

Question posée le 26 juillet 2018 à la DGCL :

L'article 18 de la loi n°83-634 du 13/7/1983 portant droits et obligations des fonctionnaires :

"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.

Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, le dossier du fonctionnaire peut être géré sur support électronique s'il présente les garanties prévues par les alinéas précédents."

La loi n°84-53 du 26/01/1984 n'aborde la thématique du dossier individuel que de manière périphérique (article 38 bis "La commission de titularisation prend en compte les éléments figurant au dossier de l'intéressé. " et article 89 "La commission de titularisation prend en compte les éléments figurant au dossier de l'intéressé. [...] Un décret fixe, pour chacune des sanctions du deuxième et du troisième groupe définies au premier alinéa du présent article, les conditions et les délais à l'expiration desquels la mention des sanctions cesse de figurer au dossier du fonctionnaire.")

Il résulte de la lecture combinée de ces articles que les contours du contenu d'un dossier individuel sont assez peu encadrés et demeurent flous, y compris pour des gestionnaires dans les services RH des collectivités.

La cour d'appel de Paris dans un arrêté du 5 mars 2002 a estimé "qu'il appartenait au chef de service d'apprécier discrétionnairement les pièces à joindre au dossier du fonctionnaire dans la mesure où elles ne sont pas inexactes, incomplètes, équivoques ou périmées".

Le contenu d'un dossier individuel peut constituer matière à engager une procédure disciplinaire. Dans cette matière, les modalités de consultation de ce dernier ne sont également que sommairement précisées : l'agent a le droit de consulter son dossier, y compris accompagné de la personne de son choix, mais la réglementation ne fixe aucun délai pour ce faire (le délai doit être suffisant cf article 4 du décret n°89-677 sur la procédure disciplinaire).

Hormis ces dispositions spécifiques à la discipline, les modalités de communication du dossier individuel ne sont définies qu'en référence à l'article R311-12 du code des relations entre l'administration et le public. Or ce code concerne les relations entre l'administration et ses usagers, le personnel ne pouvant être assimilé à des usagers.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que nous nous interrogeons sur les possibilités dont disposent les agents d'une part quant au délai de consultation et aux modalités de demande de cette consultation (demande écrite préalable obligatoire par exemple ? Délai pour consulter qui peut être fixé par l'administration ?) et d'autre part quant aux documents y figurant en particulier concernant des rapports émanant des chefs de service : l'agent peut-il à son tour produire des écrits visant à contester le rapport du chef de service qui lui semblerait équivoque, incomplet, inexact ou périmé (cette dernière notion mérite à elle seule d'ailleurs une clarification) ?

Réponse apportée le 14 août par la DGCL :

1) Contenu du dossier

L'article 18 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit que le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. En revanche, il ne peut être fait état dans le dossier d'un fonctionnaire des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé.

L'arrêté du 21 décembre 2012 pris en application du décret n° 2011-675 du 15 juin 2011 relatif au dossier individuel des agents publics et à sa gestion sur support électronique fixe la nomenclature des documents pouvant figurer dans le dossier individuel géré sur support électronique.

Cette nomenclature comporte 21 thèmes: état civil, situation de famille, situation militaire, recrutement-titularisation, changement de position statutaire ou mobilité – réintégration, commission de déontologie, cumul d'emploi public, cumul pour création ou reprise d'entreprise, cumul d'activité accessoire, changement de modalités de temps de travail, gestion des congés et absences, évaluation – notation / avancement d'échelon, avancement / promotion, mutation – affectation, gestion des compétences, discipline, cessation de fonction, services publics - activités privées, distinctions honorifiques, accident de service / maladie professionnelle, événements divers.

Les pièces pouvant figurer dans le dossier électronique ont vocation à figurer dans le dossier papier.

Cette liste n'est pas exhaustive et peut être complétée dans les conditions fixées par la jurisprudence : ainsi, le juge a considéré que pouvait figurer dans ce dossier individuel tout document (note, courrier, rapport) faisant état de la manière de servir d'un fonctionnaire (1) Lorsque l'agent en a pris connaissance, il peut présenter ses observations selon les modalités habituelles de communication entre un agent et son supérieur hiérarchique (entretien, note, message, etc.), sans préjudice des voies de recours dont il dispose dans le cadre de procédures spécifiques comme l'évaluation de sa valeur professionnelle ou l'engagement d'une procédure disciplinaire.

2) Modalités de consultation

L'article 18 précité prévoit que tout fonctionnaire a accès à son dossier individuel dans les conditions définies par la loi.

Le fonctionnaire peut ainsi consulter librement son dossier en application des articles L311-9 et suivants du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), qui sont applicables aux relations entre l'administration et ses agents sauf dispositions contraires de ce code, conformément à l'article L100-1 du même code.

L'agent n'est pas tenu de motiver sa demande. Pour assurer une traçabilité de la demande et le respect de la voie hiérarchique, l'agent qui souhaite consulter son dossier individuel doit en faire la demande par écrit à son supérieur hiérarchique. La pratique veut que l'administration, pour des raisons d'organisation et de bon fonctionnement des services, propose au demandeur un rendez-vous afin de consulter son dossier individuel [2].

L'article L311-9 du CRPA précise que l'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur : 1° Par consultation gratuite sur place ; 2° Par la délivrance d'une copie aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction ; 3° Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique.

Lorsque le dossier est géré sur support électronique, les articles 11 et suivants du décret du 15 juin 2011 précité fixent des modalités spécifiques de consultation. Doivent ainsi être communiquées aux agents les coordonnées de l'autorité administrative ou territoriale auprès de laquelle ils peuvent exercer leurs droits d'accès et de rectification. La consultation du dossier sur support électronique a lieu par affichage sur écran des documents sous une forme accessible. L'agent obtient, à sa demande, une copie de tout ou partie des éléments de son dossier géré sur support électronique par transmission des documents correspondants à son adresse électronique professionnelle nominative ou par remise d'un support numérique ou par remise d'une copie sur support papier conforme à l'original.

Lorsque le dossier est géré sur support papier, une copie peut également être adressée au domicile de l'agent moyennant le paiement des frais de l'envoi postal. En revanche, si le dossier est trop volumineux, l'administration peut, pour ne pas perturber le bon fonctionnement de ses services, refuser d'envoyer des copies et inviter l'agent à le consulter sur place.

L'article 13 du décret du 15 juin 2011 précité précise que l'agent adresse toute demande de rectification, de retrait [3] ou d'ajout d'un document à l'autorité administrative ou territoriale compétente, soit lors de la consultation, soit ultérieurement. Sur sa demande, ses observations sont consignées en annexe au document concerné.

Le cadre légal fixé par les articles R311-12 et suivants du CRPA offre des garanties à l'exercice du droit d'accès. L'administration doit répondre dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande. Au-delà, l'absence de réponse vaut décision de refus. Toute décision de refus est notifiée au demandeur sous la forme d'une décision écrite motivée comportant l'indication des voies et délais de recours. L'intéressé dispose alors d'un délai de deux mois à compter de la notification de ce refus pour saisir la Commission d'accès aux documents administratifs.

En cas de procédure disciplinaire, l'agent a le droit d'obtenir communication de l'intégralité de son dossier individuel et des documents annexes. L'administration est tenue d'informer l'agent de son droit à communication du dossier (article 19 de la loi du 13 juillet 1983 précitée). Un délai suffisant pour prendre connaissance de ce dossier et préparer sa défense doit lui être accordé. Ainsi le Conseil d'Etat a jugé [4] qu'un délai de 2h30 accordé à un agent avant son audition par le conseil de discipline pour prendre connaissance du rapport adressé à cette instance ne lui avait pas permis d'organiser sa défense mais qu'un délai de près d'un mois entre sa convocation et la date de réunion du conseil de discipline constitue un délai suffisant pour lui permettre de consulter l'intégralité de son dossier et de préparer sa défense.

[1] CAA, n° 00BX02527 du 7 septembre 2004 ; CAA, n° 14BX02641 du 20 juin 2016 ; CAA, n° 16PA01121 du 24 janvier 2017

[2] QE AN n° 59659 publiée le 14 avril 2015

[3] CE, n° 251833 du 25 juin 2003 ; CAA n° 99NC022449 du 10 novembre 2004

[4] CE, n° 254580 du 14 juin 2004

Complément de l'UNSA TERRITORIAUX :

La réponse apportée renvoie à l'arrêté qui traite du dossier électronique.

Ce qui a vocation à figurer dans le dossier électronique a vocation à figurer dans le dossier papier, mais d'une part le dossier papier est préexistant au dossier électronique, et d'autre part la majorité (voir la très grande majorité) des collectivités sont encore au dossier papier. Dans la pratique, l'arrêté cité en référence n'a pas encore été étudié dans le détail par ces dernières qui risquent donc de ne pas l'appliquer.

Les collectivités et établissements publics doivent être encouragés à appliquer cet arrêté y compris lorsqu'ils n'ont pas encore mis en place le dossier électronique.

Cette réponse apporte un autre éclairage : le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) est applicable aux relations entre l'administration et ses agents.

L'UNSA Territoriaux rappelle par ailleurs que pour les agents des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), le dossier doit être conservé dans les services de la collectivité et non pas dans les établissements.