

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du travail, de la solidarité et
de la fonction publique

NOR : []

Rapport de présentation relatif au projet de décret n° 2010-xxx du xx 2010 relatif à la gestion du dossier des agents publics sur support électronique

Monsieur le Premier ministre,

L'article 29 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique complète les dispositions de l'article 18 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires par un alinéa ainsi rédigé :
« *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.* »

En application des trois premiers alinéas de l'article 18 de la loi du 13 juillet 1983 précitée, « *le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité* », mais il ne peut y être fait état « *des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé.* ». Le droit d'accès de tout fonctionnaire à son dossier individuel dans les conditions définies par la loi est également énoncé à l'article 18.

Ce droit est ancien : l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, toujours en vigueur, dispose que tous les agents publics 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* ». L'agent doit être mis à même de demander cette communication avant la décision. Par la suite, la jurisprudence administrative a étendu le bénéfice de ces dispositions à tout agent public visé par une mesure « *motivée par la considération de sa personne* » (CE, 24 juin 1949, Nègre).

Comme l'a observé M. René Chapus, ce droit « *est de nature aussi bien à retenir l'autorité administrative de prendre de telles mesures pour des motifs inavouables qu'à éclairer l'appréciation de l'autorité administrative de bonne foi et à lui permettre de décider en connaissance de cause* » (Droit administratif général, tome 2, 15^e édition Montchrestien, page 83).

Depuis la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs, les agents publics ont désormais, en toutes circonstances, le droit d'obtenir la communication de leur dossier.

L'article 3 de cette loi prévoit ainsi que « *sous réserve des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés concernant les informations nominatives figurant dans des fichiers, toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un dossier administratif dont les conclusions lui sont opposées. Sur sa demande, ses observations à l'égard desdites conclusions sont obligatoirement consignées en annexe au document concern.* ».

En avril 2001, le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics¹, chargé par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation d'une mission d'enquête relative aux conditions de tenue du dossier du fonctionnaire, avait constaté que la réglementation relative au dossier individuel, succincte, n'était pas appliquée avec rigueur. Le Comité soulignait les difficultés d'accès des agents à leur dossier, dues notamment au fait que, contrairement au principe d'unicité qui figure dans la loi, plusieurs dossiers le plus souvent coexistent : dossier individuel central, dossier de proximité, dossier individuel déconcentré. Il observait par ailleurs que le dossier ne recueille pas certains documents pourtant essentiels à la gestion, comme ceux relatifs à l'évaluation, à la formation ou à la mobilité des agents. Il faisait remarquer, enfin, que contrairement aux autres éléments de la gestion du personnel, le dossier n'a pas été informatisé, malgré quelques expériences récentes.

Le dernier alinéa introduit à l'article 18 de la loi du 13 juillet 1983 précitée, par la loi « mobilité » du 3 août 2009 précitée, met ainsi en œuvre une préconisation formulée par le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics dès 2001, en permettant à l'État, aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et aux établissements de santé de tenir le dossier individuel de leurs agents titulaires et non titulaires sur support électronique, et à ces derniers d'y accéder dans les mêmes conditions.

Pour offrir aux agents des « *garanties équivalentes à celles prévues à l'article 18* », le présent projet de décret fixe le cadre juridique dans lequel seront mis en œuvre les techniques concourant au respect des principes d'authenticité, de neutralité, d'intangibilité, de confidentialité et d'accessibilité du dossier dématérialisé, compatibles avec la jurisprudence et les principes généraux en matière de gestion des dossiers individuels des agents publics.

Il apparaît d'ailleurs que la dématérialisation des dossiers peut apporter des réponses techniques plus satisfaisantes qu'aujourd'hui en matière de mise à jour, d'archivage et de conservation des pièces, compte tenu des difficultés d'application de la loi liées à l'existence d'une pluralité de gestionnaires à différents niveaux, ce qui conduit nécessairement à utiliser des sous-dossiers.

Ce projet de texte, qui détermine un cadre juridique harmonisé pour le recours aux technologies de l'information et offre un même niveau de garantie aux agents, quelle que soit leur administration ou leur fonction publique d'appartenance, n'a en revanche pas vocation à fixer les normes techniques qui permettront d'assurer la sécurité, l'interopérabilité et la pérennité des outils et des organisations choisis par les collectivités publiques.

¹ Comité central sur le coût et le rendement des services publics – le dossier du fonctionnaire – avril 2001.

L'article 1^{er} du projet de décret définit le contenu du dossier individuel, de manière à en éliminer tout document de nature comptable ou retraçant des éléments de gestion au quotidien. Il s'agit d'une définition d'ordre général, le contenu de ce dossier ayant vocation à être précisé dans le cadre de la nomenclature prévue à l'article 5 du projet de décret.

Il autorise la gestion du dossier sur deux supports distincts, papier et électronique. Il s'agit de répondre au besoin des administrations qui, pour des raisons matérielles ou financières, feront le choix de procéder à une dématérialisation partielle (par exemple, dématérialisation des seuls dossiers des agents nouvellement recrutés ou dématérialisation des seules nouvelles pièces du dossier pour les agents en fonction à compter d'une date déterminée).

Afin de répondre au principe d'unicité du dossier, lequel contribue à garantir l'exhaustivité des éléments pouvant être vérifiés par l'agent concerné, le principe est qu'une même pièce du dossier ne peut être conservée que sur l'un des deux supports.

L'article 2 permet de conférer valeur probante aux copies numériques, sous certaines conditions. Il s'agit de permettre la suppression des documents originaux sur support papier dans les administrations qui feront le choix d'une gestion totalement dématérialisée des dossiers. La procédure décrite concerne les actes de gestion qui n'ont pas été produits initialement par le système de gestion électronique de documents et qui, lorsqu'ils sont signés électroniquement, obtiennent la qualité d'actes authentiques. Ce dispositif s'inspire de celui prévu par le décret n°2005-973 du 10 août 2005 modifiant le décret n° 71-941 du 26 novembre 1971 relatif aux actes établis par les notaires (article 37).

Ensuite, le Titre Ier du projet de décret détermine les principes généraux de gestion du dossier sur support électronique, tandis que son Titre II précise les conditions d'accès de l'agent à son dossier, lorsqu'il est géré sur support électronique.

Au sein du titre Ier, **les articles 3 à 10** définissent les principes qui doivent être mis en œuvre pour garantir la sécurité des documents qui composent le dossier, notamment leur confidentialité, leur l'intégrité et ainsi que leur intangibilité. Les règles de transmission des dossiers entre administrations, notamment en cas de mobilité, y sont également précisées.

L'article 3 indique ce que recouvre le terme de « gestion » du dossier sur support électronique. Il s'agit de soumettre aux obligations du présent décret toute opération, y compris de simple consultation, qui peut affecter les éléments du dossier sur support électronique. La notion de « gestion du cycle de vie des documents » est destinée à rappeler que doit être prise en compte la problématique d'archivage numérique et la pérennisation des données numériques suivant leurs durées de conservation. Tout référencement devra en effet être assorti d'une règle d'archivage (durée d'utilité administrative et sort à réserver à l'issue de celle-ci), dans un souci d'efficacité de la gestion et, le cas échéant, de garantie du « droit à l'oubli » en faveur de l'agent concerné. Aucune définition des caractéristiques techniques des documents pouvant alimenter le dossier n'est donnée. En effet, le cadre juridique que constitue le présent décret s'applique aussi bien aux copies numérisées qu'aux documents créés initialement sous forme numérique.

L'article 4 précise que les modalités de mise en œuvre de la dématérialisation des dossiers individuels font l'objet d'un arrêté ou d'une décision pris par l'autorité administrative après avis du comité technique compétent. Ce texte organise la transparence sur le périmètre du projet de dématérialisation (nature des actes et catégories de personnels concernés) ainsi que sur son calendrier. Il définit également les règles applicables en matière d'habilitation, comme prévu à l'article 6. Il s'agit de garantir la participation des agents ainsi que leur information en cas de

mise en œuvre de la dématérialisation de leur dossier individuel. La publication d'un texte réglementaire permet à chaque agent de savoir s'il est concerné par la gestion de tout ou partie de son dossier sur support électronique. Toutefois, les principes d'organisation et les modalités techniques de la dématérialisation ne figurent pas dans ce texte réglementaire mais dans le cahier des charges, comme précisé à l'article 7.

L'article 5 prévoit la publication d'une nomenclature cadre, par arrêté du ministre chargé de la fonction publique. La réglementation concernant le dossier individuel dans son format actuel (support papier) est peu abondante. En particulier, il n'existe pas de définition des documents à faire figurer dans le dossier individuel, mais seulement des règles qui interdisent de faire apparaître certains documents dans celui-ci, comme par exemple une sanction disciplinaire d'avertissement. Toutefois, l'utilisation du dossier en tant qu'outil de gestion, devant pouvoir être exploité par différents services au sein de l'administration, nécessite une harmonisation des pratiques au sein des trois fonctions publiques en ce qui concerne son contenu et ses modalités d'accès, en vue d'un possible transfert en cas de mobilité. La nomenclature s'entend comme un sommaire qui renseigne sur les différentes rubriques du dossier, nommées et classées de façon normalisée, avec chaque fois que possible une liste des documents qu'elles peuvent contenir. Chaque document effectivement référencé au dossier sera mentionné dans ce sommaire, dans la rubrique correspondante, afin de permettre à l'agent concerné l'accès à la liste exhaustive des documents, comme indiqué dans la deuxième partie du projet de décret (article 12 dernier alinéa).

L'article 6 rend obligatoire la mise en place d'un système transparent d'habilitation individuelle. Cet article vise les habilitations délivrées aux agents des services de ressources humaines chargés de la gestion des dossiers ainsi qu'à d'éventuels tiers.

Les tiers habilités peuvent être par exemple :

- les représentants du personnel (pour consultation de certains éléments nécessaires à l'examen d'une situation par une commission administrative paritaire au sein de laquelle ils sont appelés à siéger) ;
- le service des pensions intéressé par des renseignements relatifs au déroulement de carrière.

Par ailleurs, l'agent concerné sera également habilité à consulter tous les éléments de son dossier dans les conditions prévues au titre II du projet de décret. Il pourra, le cas échéant, être habilité à mettre à jour certains éléments de son dossier.

Le troisième alinéa de l'article 6 prévoit la consultation à distance pour éviter la duplication des fichiers, contraire au principe d'unicité du dossier. Il s'agit par exemple d'organiser l'accès des gestionnaires RH de proximité, situés dans les services déconcentrés de l'Etat lorsque les dossiers sont gérés au niveau ministériel ou dans un centre de services partagés.

L'article 7 rappelle la nécessité de se conformer aux référentiels de sécurité et d'interopérabilité, cadres structurants pour la mise en œuvre technique de la gestion sur support électronique.

Si la mutualisation des moyens matériels justifie que l'hébergement des données soit réalisé sur un support technique placé sous la responsabilité d'une autre autorité, cette dernière sera soumise aux mêmes règles, notamment de protection des données.

La détermination des exigences à respecter et la description des moyens de protection mis en œuvre dans un cahier des charges, rend possible les contrôles du dispositif mis en place, notamment par le juge administratif en cas de contentieux.

Ce cahier des charges ne se substitue pas à l'obligation prévue à l'article 5 du décret n° 2010-112 du 2 février 2010 pris pour l'application des articles 9, 10 et 12 de l'ordonnance n° 2005-1516 du

8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques, selon laquelle l'autorité administrative atteste formellement auprès des utilisateurs de son système d'information que celui-ci est protégé conformément aux objectifs de sécurité qu'elle a fixés.

L'article 8 énumère les conditions qui permettent d'assurer au dossier sur support électronique le même niveau de garantie qu'au dossier sur support papier (confidentialité, intégrité, accessibilité, lisibilité). Leur mise en œuvre relève de l'autorité administrative ou territoriale chargée de la gestion du dossier. Ces garanties s'appliquent aux données personnelles mais également aux fichiers contenant les données comportant notamment la trace des opérations qui les affectent, et qui sont nécessaires pour garantir l'intangibilité du dossier.

L'article 9 organise le transfert des dossiers en cas de mobilité, en distinguant les cas de mobilités temporaires (par exemple, dans le cadre d'une mise à disposition ou d'un détachement), des cas de mobilités durables ou définitives (intégration).

L'article 10 rappelle la nécessité d'archiver le dossier géré sur support électronique, dans les mêmes conditions que le dossier papier, au terme de sa durée d'utilité administrative, dans un service public d'archives au titre des archives définitives, ou de l'éliminer sous le contrôle scientifique et technique de l'Etat sur les archives.

Dans le titre II du projet de décret, **les articles 11 à 14** organisent l'accès de l'agent à son dossier sur support électronique, dans les conditions définies par la loi (application des articles 39 et 40 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et des articles 2, 3 et 4 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs).

Tout d'abord, un droit à l'information est organisé. En effet, selon les moyens matériels mis en œuvre dans les administrations, collectivités ou établissements publics, les modes de consultation pourront être assez variables : sur un poste ou une borne dédiés dans les locaux du service de ressources humaines, depuis le poste de travail de l'agent, ou à distance par internet.

De plus, la coexistence de deux supports (électronique et papier) ne doit pas constituer un obstacle à la communication de l'ensemble du dossier, qui est de droit, sur demande de l'agent, et sans motivation, conformément aux dispositions des lois du 6 janvier et du 17 juillet 1978 précitées.

De même, les droits de rectification, de formulation d'observations et d'obtention d'une copie, prévus aux articles 13 et 14, s'exercent dans le cadre des lois précitées.

Tel est l'objet du présent décret que j'ai l'honneur de soumettre à votre approbation.