

Cour des comptes
Route de Chêne 54
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
<http://www.cdc-ge.ch>

Genève, le 14 mars 2017

Durée de conservation des dossiers de recrutement du personnel

Monsieur XXX,

Comme convenu lors de notre récent entretien téléphonique concernant cet objet, nous vous communiquons ci-dessous notre détermination concernant la demande d'informations qui nous avait été adressée en été 2016 par

Elle souhaitait obtenir de la Cour des comptes des précisions complémentaires concernant les recommandations formulées en matière de gestion des ressources humaines au sein des administrations communales, et elle s'intéressait en particulier à d'éventuelles recommandations relatives à la problématique des délais de conservation des documents et données personnelles recueillis dans le cadre du processus de recrutement.

Nous avons considéré que cette demande ne portait pas sur l'analyse des pratiques spécifiques de la commune en la matière, mais qu'elle concernait une problématique de portée générale à examiner sous l'angle de la conformité légale ou des bonnes pratiques. La Cour a décidé par conséquent de traiter la question dans le cadre d'un examen sommaire, destiné à la publication afin que la réponse formulée puisse être consultée par l'ensemble des communes genevoises. Les approfondissements qui se sont ainsi avérés nécessaires expliquent que nous n'ayons pu revenir à la demande de votre commune plus rapidement.

La Cour relève que si elle a ainsi considéré qu'un contrôle approfondi ne se justifiait pas dans le cas d'espèce, la présente réponse ne saurait préjudicier à un éventuel réexamen ultérieur de la question dans le cadre d'une mission d'audit particulière.

Portée des recommandations de la Cour des comptes

1. La formulation de la demande de votre stagiaire conduit tout d'abord la Cour à préciser quelle est la portée des recommandations formulées dans le cadre d'une mission de contrôle spécifique. De manière générale, ces recommandations ne sont applicables qu'à l'entité auditée. Même à l'égard de celle-ci, elles n'ont pas un caractère obligatoire, en ce sens que la Cour des comptes ne dispose d'aucun pouvoir contraignant. Afin de veiller néanmoins à leur mise en œuvre, la Cour assure un suivi sur une durée de 2 à 3 ans après la publication du rapport. Ce suivi s'effectue dans le cadre du rapport annuel de la Cour, également publié.
2. Lorsque la Cour des comptes conduit plusieurs audits de nature comparable, comme cela a été le cas pour les processus clés en matière de gestion RH (tant au sein des communes que de l'État

de Genève ou des établissements publics autonomes¹), il peut en résulter un corpus cohérent de recommandations, se fondant sur le cadre légal et réglementaire en vigueur, ou sur les bonnes pratiques préconisées par les milieux spécialisés.

Dans le cas concret des processus RH, l'expérience acquise par la Cour lors de ses audits dans les communes l'a conduite à organiser au début de l'année 2016, d'entente avec l'Association des communes genevoises (ACG), une session de présentation aux élus et responsables municipaux des constatations et recommandations les plus courantes en matière de gestion RH. Les questions particulières abordées dans le présent examen sommaire n'ont cependant pas été traitées de manière détaillée lors de cette session.

Procédures de recrutement et protection des données personnelles

3. En raison de la nature des entités pouvant faire l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes, les rapports de travail avec les collaborateurs de ces entités sont généralement soumis au droit public cantonal. Il en résulte que le cadre normatif applicable à la protection des données personnelles desdits collaborateurs n'est pas celui de la Loi fédérale sur la protection des données (LPD – RS 235.1), laquelle ne s'applique qu'aux personnes privées et aux organismes fédéraux (art. 2 al. 1 LPD), mais celui du droit cantonal.

Outre la *Loi genevoise sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles* du 5 octobre 2001 (LIPAD – A 2 08) et son règlement d'application du 21 décembre 2011 (RIPAD - A 2 08.01), il conviendra d'examiner s'il y a lieu d'appliquer, directement ou par analogie, des règles particulières figurant dans la législation relative au personnel de l'administration cantonale ou dans les statuts du personnel des différents employeurs de droit public.

4. Ni la LIPAD, ni le RIPAD ne traitent expressément la question de la conservation des documents de postulation et des données personnelles enregistrées lors des procédures de recrutement. La loi cantonale laisse donc une marge d'appréciation importante aux institutions publiques dans le cadre tracé par les principes généraux, ou par certaines dispositions particulières traitant un aspect spécifique.

Nous avons par conséquent pris contact avec le préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (PPDT), afin de déterminer s'il avait déjà émis des avis ou des recommandations en la matière, et de manière plus générale, afin de coordonner nos approches de la question.

5. Suite à ces échanges, le PPDT a publié dans son bulletin d'information n° 43, de septembre 2016, une prise de position mettant en évidence les éléments d'appréciation que les institutions publiques devraient prendre en considération lorsqu'elles formalisent leur processus de recrutement. Le préposé cantonal étant l'autorité compétente chargée de surveiller l'application de la LIPAD, la Cour ne peut que se référer à cette prise de position, dont nous reproduisons la teneur ci-dessous :

¹ cf. nos rapports n° 17, 26, 27, 28, 44, 67, 68, 76, 82, 91, 109.

Qu'en est-il de la conservation, de l'archivage ou de la destruction des dossiers une fois une procédure de recrutement terminée ?

La question de la conservation des dossiers liée aux procédures de recrutement au sein des institutions publiques est occasionnellement posée au Préposé cantonal. Sur ce point, le guide pour le traitement des données personnelles dans le secteur du travail du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence précise :

« 3.1.9 Nor-engagement

A l'issue de la procédure de sélection, les documents soumis par les personnes dont la candidature a été écartée doivent leur être restitués et les copies, s'il en existe, détruites immédiatement. L'employeur ne peut conserver que les documents qui lui appartiennent, c'est-à-dire les lettres de candidature, les questionnaires du personnel, les tests graphologiques et les renseignements recueillis à la suite de demandes de référence. Mais ces documents et renseignements, de même que les données relatives à la santé, doivent être détruits. Si le candidat y consent - et à cette condition seulement -, ils peuvent être conservés pendant une période déterminée à l'avance lorsqu'il y a lieu de penser qu'ils devront être réutilisés à brève échéance ».

La LIPAD ne traite pas expressément cette question, qui doit être analysée à l'aide des principes généraux de protection de données posés par la loi à ses articles 35 à 38 et à son article 40 selon lequel :

« 1 Les institutions publiques détruisent ou rendent anonymes les données personnelles dont elles n'ont plus besoin pour accomplir leurs tâches légales, dans la mesure où ces données ne doivent pas être conservées en vertu d'une autre loi.

2 Sur décision de l'instance dirigeante de l'institution publique concernée, la destruction de données personnelles peut être différée durant deux ans au maximum à des fins d'évaluation de politiques publiques. Ces données sont dès lors soustraites à communication, sauf si elles sont accessibles au regard de la loi sur les archives publiques, du 1er décembre 2000, ou du titre II de la présente loi ».

En pratique, il convient au sein de chaque institution publique de mener une réflexion à l'interne sur la conservation des différentes pièces d'un dossier lié à une procédure de recrutement, soit de lister l'ensemble (lettre de motivation, CV, tableau récapitulatif des postulations, formulaire d'évaluation de chaque candidat selon les critères d'engagement prédéfinis, etc.), puis déterminer un calendrier de conservation de celles-ci.

A noter qu'en matière de gestion documentaire et d'archivage, il est nécessaire de faire la distinction entre le classement des dossiers en cours, l'archivage intermédiaire des dossiers dits semi-actifs (ils ne sont plus en cours, mais il est possible que l'on ait encore besoin d'y accéder à moyen terme) et l'archivage définitif ou la destruction (voir à ce sujet la planche de bande dessinée concernant la gestion documentaire et l'archivage sur le site internet du PPDT).

Le dossier de candidature, les rapports d'assessment (qui constituent des profils de personnalité relevant de la catégorie des données personnelles sensibles) doivent, dans la règle, être détruits rapidement lorsque la personne n'a pas été retenue. La personne est informée de la destruction via un message électronique lorsque le dossier lui a été soumis par courriel ou par un envoi postal lorsque le dossier a été adressé par courrier.

Si l'institution entend conserver ces pièces, à défaut de base légale expresse, elle doit obtenir l'accord de la personne intéressée, à tout le moins l'informer pour que celle-ci puisse exercer ses droits (en cas de refus).

6. En complément des points mentionnés par le PPDT, la Cour tient à mentionner qu'en référence à l'art. 40 LIPAD mentionné dans le texte, l'art. 15 RIPAD fournit des exemples de situations justifiant la conservation des données. Cette disposition d'application ne fixe cependant pas de limite de durée maximale en cas de conservation des dossiers.

En revanche, dans le cas particulier de la définition des fichiers éphémères, lesquels sont dispensés de l'inscription au catalogue des fichiers selon l'art. 43 al. 2 LIPAD, l'art. 17 al. 2 RIPAD précise ce qui suit :

² Constituent notamment des fichiers éphémères, pour autant qu'ils ne contiennent ni données sensibles ni profils de la personnalité et que leur durée de vie n'excède pas 1 an :

(...)

c) un récapitulatif de candidatures dans le cadre des procédures de recrutement du personnel.

7. Pour en terminer avec la LIPAD, il convient de signaler encore que dans le domaine de la transparence et du droit d'accès aux documents, la législation cantonale mentionne une restriction qui concerne spécifiquement la procédure de recrutement : en référence à l'art. 25 al. 4 LIPAD, qui stipule que les notes à usage personnel ne constituent pas des documents au sens de la loi, l'art. 6 RIPAD précise que constituent notamment de telles notes à usage personnel celles « prises dans le cadre d'un entretien d'embauche et les écrits ou tableaux établis dans la suite de la procédure, jusqu'à l'engagement ou la réponse négative à une postulation ».
8. En ce qui concerne la réglementation applicable au sein de l'administration cantonale, il résulte des contacts intervenus entre la Cour des comptes et l'Office du personnel de l'État que les directives transversales existantes ne règlent pas en détail la durée de conservation des données relatives aux candidats non retenus.

Lorsque des renseignements complémentaires (tels que tests de personnalité et d'évaluation des potentiels, demandes d'informations auprès d'anciens employeurs, ou expertises graphologiques) sont recueillis concernant des candidats à une fonction permanente, l'art. 52A al. 5 du *Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux* du 24 février 1999 (RPAC – B 5 05.01) prescrit ce qui suit : « Les documents et renseignements obtenus sur les candidats (...) sont détruits à la fin de la procédure d'engagement, sauf accord explicite contraire de la personne concernée. Une éventuelle conservation ne saurait excéder 1 an pour un candidat non retenu ».

9. La Cour mentionne en outre que dans une directive départementale relative à la procédure de recrutement du personnel administratif et technique, le département de l'instruction publique prescrit d'effacer les fichiers de candidature et de détruire les copies papier dès la fin du recrutement. En cas d'accord du candidat, la conservation du dossier est possible, pendant une durée supplémentaire de 12 mois au maximum.

Composer avec les exigences du système de contrôle interne

10. Comme cela résulte des développements qui précèdent, une commune désirant formaliser son processus de recrutement, en réglant notamment en détail la question de la durée de conservation des dossiers des candidats non retenus, dispose donc d'un assez large pouvoir d'appréciation.

Dans la réflexion à mener avant d'arrêter sa décision, la commune devra cependant intégrer les aspects liés à la mise en place d'un système de contrôle interne (SCI) adéquat : il doit permettre de s'assurer du respect des principes d'objectivité et de transparence en matière de choix des candidats, ce qui implique de conserver des informations minimales concernant le déroulement du processus.

C'est ainsi que dans le cadre de l'audit du processus de recrutement dans les communes de Carouge et de Chêne-Bougeries (rapports n° 67 et 68), la Cour a recommandé le recours à une documentation transparente du mode de sélection des candidats, de manière à permettre l'exercice ultérieur des contrôles requis par le SCI. La durée de conservation de cette documentation n'a cependant pas fait l'objet d'un examen spécifique dans ces rapports.

11. Tout en se réservant donc d'y revenir plus en détail lors d'une mission de contrôle future, la Cour des comptes renvoie en premier lieu aux recommandations concrètes formulées par le PPDT dans la prise de position reproduite ci-dessus. La Cour ajoute qu'il lui paraît indiqué de régler de manière particulière le processus de recrutement des cadres. Il est usuel en effet, dans un tel processus, que les dossiers des meilleurs candidats soient soumis à l'appréciation et au choix final du Conseil administratif, dont les procès-verbaux conserveront alors probablement la mention de données personnelles – potentiellement sensibles - de ces candidats.

Si les procès-verbaux des exécutifs municipaux ne sont pas publics selon l'art. 43 al. 3 de la Loi sur l'administration des communes, ils constituent néanmoins des documents au sens de l'art. 25 LIPAD, et pourraient donc faire l'objet d'une demande d'accès, aux conditions prévues par la loi. Afin de réconcilier en pareil cas les exigences découlant du principe de transparence avec la protection des données personnelles des candidats ayant participé à la procédure de recrutement, il pourrait ainsi s'avérer nécessaire d'anonymiser le procès-verbal avant sa communication à un tiers.

12. De manière plus générale, la solution retenue devra se fonder sur une pesée d'intérêts similaire concernant les données personnelles figurant dans le tableau récapitulatif des dernières candidatures retenues, et dans les documents retraçant l'évaluation individuelle des candidats effectuée par l'autorité de décision. Les données personnelles des candidats non retenus ne peuvent en principe être conservées, mais afin de respecter les exigences du SCI, il importe néanmoins de pouvoir documenter pendant une durée suffisante le déroulement objectif de la procédure.

13. À titre indicatif, la Cour considérerait comme conforme aux bonnes pratiques et au cadre normatif en vigueur une réglementation communale prévoyant ce qui suit : enregistrement des dossiers de postulation et des autres données personnelles traitées au cours de la procédure de recrutement dans un fichier dédié et sécurisé, accessible à un cercle prédéfini et restreint de personnes ; durée de conservation limitée de ce fichier après le terme de la procédure (30 jours, par exemple), prolongeable à 12 mois au plus en cas d'accord des candidats (cf. art. 52A al. 5 RPAC par analogie).

14. Relativement aux exigences du SCI, il s'agira d'établir un document de synthèse de la procédure de recrutement, suffisamment détaillé pour permettre le contrôle de l'objectivité de l'évaluation des candidats et des critères de sélection (tableau des candidatures analysées, critères appliqués, notes attribuées, par exemple), mais sans contenir de données personnelles. Un tel tableau n'est pas soumis à une contrainte particulière du point de vue de la LIPAD.

Nous remercions votre commune d'avoir pris contact avec la Cour et vous prions de croire, Monsieur, à l'expression de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

Stanislas ZUIN, président

Marco ZIEGLER, magistrat suppléant

Copie anonymisée : M. Stéphane WERLY, Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence