



La gestion de l'emploi de collaborateur de cabinet

RÉFÉRENCES

- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, articles 110 et 136
- Décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales
- Décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale

La situation des collaborateurs de cabinet est liée au mandat de l'élu et à la confiance politique accordée par celui-ci. Elle présente quelques procédures et garanties propres, qu'il convient de rappeler à l'approche des élections municipales.

« L'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre fin librement à leurs fonctions » (1). Les collaborateurs de cabinet, dont la durée de la mission est irrémédiablement attachée au mandat de l'élu qu'ils conseillent, ne font pas partie de la hiérarchie administrative de leur collectivité, et leur fonction de soutien politique de l'élu n'est liée qu'à la confiance qui leur est portée. La liberté de l'élu dans la gestion des effectifs de son cabinet, instituée par la loi du 26 janvier 1984, est néanmoins encadrée tant réglementairement – la plupart des dispositions du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale leur sont applicables (2), outre les dérogations prévues par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales –, que par le juge administratif.

1. La fin des fonctions de collaborateur de cabinet

Outre le cas de la démission (3) et les conséquences de l'atteinte de la limite d'âge (4), il est mis fin aux fonctions de collaborateur de cabinet dans deux cas distincts.

En cours de mandat : le licenciement

Expression du lien intime de confiance entre l'élu et l'agent, l'autorité territoriale est libre de mettre fin aux fonctions d'un collaborateur de cabinet à n'importe quel moment. Le plus souvent, ce licenciement est dû, en raison de la nature des fonctions de conseil du collaborateur, à des divergences politiques (5). Il est toutefois nécessaire de respecter quelques garanties accordées au collaborateur en vertu de son statut d'agent public non titulaire. Préalablement à la décision, il doit être informé de son droit à communication de son dossier administratif et à être reçu en entretien, un délai raisonnable devant s'écouler entre les deux (6). Le licenciement doit également lui être notifié par lettre recommandée avec accusé de réception, et mentionner les motifs, en droit et en fait, retenus. L'autorité territoriale

doit également y indiquer la date d'effet du licenciement, qui doit tenir compte des congés et du délai de préavis auquel il a droit (7).

Enfin, le collaborateur bénéficie d'une indemnité de licenciement dans les conditions prévues par le décret n° 88-145 précité, dont le montant reste relativement faible au regard de la durée de service généralement limitée.

À NOTER

Le juge administratif exerce un contrôle sur les motifs du licenciement, limité à la vérification de l'existence réelle du motif allégué. Il est ainsi nécessaire de conserver tout document susceptible de démontrer la perte de confiance entre l'élu et son collaborateur.

En fin de mandat : le non-renouvellement

« Les fonctions de collaborateur de cabinet prennent fin au plus tard en même temps que le mandat de l'autorité territoriale qui l'a recruté » (8) : la fin du mandat de l'élu, quelle qu'en soit la cause, entraîne ainsi automatiquement la fin des fonctions de son collaborateur.

Ce dernier n'a alors pas droit aux garanties prévues en cas de licenciement, ci-dessus énumérées : la décision n'a pas à être précédée d'un entretien, ni motivée, et l'agent n'a pas droit à un préavis ou une indemnité de licenciement.

Il s'agit là non pas d'une faculté mais d'une véritable obligation pour l'autorité territoriale. Ainsi, quand bien même le mandat de l'élu serait reconduit à la suite d'une élection, son précédent mandat aura pris fin : l'élu devra, s'il souhaite continuer à travailler avec eux, engager une nouvelle procédure de recrutement de ses collaborateurs de cabinet (9).

À NOTER

Il n'existe aucun droit au renouvellement de l'engagement (10), ni aucun droit à reclassement de l'agent (11). Les fonctions de collaborateur de cabinet étant bien distinctes de l'organisation hiérarchique de l'administration territoriale, l'agent ne peut pas se prévaloir des services effectués en tant que collaborateur pour demander sa titularisation (12).

Quel que soit le cas, le collaborateur dont les fonctions sont terminées a droit à une indemnité de congés payés et à l'allocation d'aide au retour à l'emploi, conformément aux règles applicables aux agents non titulaires (13).

2. Nouveau mandat, nouvelle équipe politique

Pour recruter son équipe (ou la renouveler), l'autorité territoriale dispose d'une certaine liberté. Hormis les conditions de recrutement prévues pour les agents non titulaires (14), aucune condition de grade, de compétence ou de diplôme n'est requise. Les collaborateurs de cabinet peuvent être recrutés parmi des fonctionnaires (mis en disponibilité pour convenances personnelles ou détachés sur cet emploi non titulaire), des agents non titulaires (qui doivent alors démissionner de leur précédent contrat ou obtenir un congé pour convenances personnelles) ou des personnes extérieures. L'assemblée délibérante n'a pas à être consultée sur ce choix.

Toutefois, s'il appartient à l'exécutif de fixer le nombre et la nature des emplois de collaborateur de cabinet, il doit soumettre ce nombre, et donc son impact budgétaire, au vote de l'assemblée, qui inscrira le montant correspondant au budget (15). Ces emplois ne sont pas inscrits dans les effectifs de la collectivité, et font ainsi l'objet d'un chapitre budgétaire distinct. Aucune déclaration de vacance d'emploi n'a donc à être émise (16).

L'autorité territoriale est néanmoins limitée dans son choix par deux éléments :

– le décret de 1987 fixe un effectif maximal de collaborateurs en fonction du nombre d'habitants, comptabilisé en nombre réel d'agents et non par équivalent temps plein (17) ;

– le montant de la rémunération des collaborateurs, composée du traitement, de l'indemnité de résidence et du supplément familial, ainsi que, facultativement, du régime indemnitaire prévu pour les agents non titulaires de la collectivité, est limité non seulement par le budget voté par l'assemblée délibérante, mais également par un plafond de 90 % du traitement correspondant « soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité », « soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité ou l'établissement » (18). Le décret n°87-1004 précité prévoit néanmoins quelques dérogations en cas de situation antérieure plus favorable.

L'un des collaborateurs de cabinet des collectivités de plus de 80 000 habitants (généralement le directeur de cabinet) peut également se voir attribuer, sous conditions, un logement et un véhicule de fonctions, ce qui doit être prévu dans la délibération relative aux avantages en nature des agents de la collectivité (19).

Le décret n°87-1004 précité prévoit enfin que le recrutement des collaborateurs de cabinet doit être formalisé par un arrêté de nomination, précisant

les fonctions attribuées au collaborateur, le montant de sa rémunération et les moyens de détermination du montant des indemnités qui lui seront versées.

3. La gestion du cabinet : une liberté toute relative

L'autorité territoriale, si elle est libre d'organiser le travail de son cabinet, ne peut pour autant confier à ses collaborateurs que des missions purement politiques. Le juge administratif censure ainsi le recrutement de collaborateurs de cabinet dont les missions correspondraient en réalité à un besoin permanent de la collectivité, comme des missions de simple secrétariat (20).

A l'inverse, l'agent recruté comme secrétaire administratif qui exerce en réalité uniquement des fonctions d'assistance politique auprès du pouvoir exécutif est un collaborateur de cabinet, et ne peut donc voir son contrat renouvelé à la fin du mandat de ce dernier (21). Enfin, l'autorité territoriale prendra garde au fait qu'en tant qu'agents non titulaires, les collaborateurs de cabinet sont soumis dans l'exercice de leur fonction aux dispositions du décret n°88-145 du 15 février 1988, notamment en termes de cumul d'activités.

Lorène Carrère et Emilien Batot, avocats au barreau de Paris, cabinet Seban & Associés

(1) Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires de la fonction publique territoriale.

(2) Loi n°84-53 précitée, art. 136.

(3) Décret n°88-145 préc., art. 39.

(4) Article L.422-7 du Code des communes ; et CE, 8 novembre 200, Département de la Corse, n°209322.

(5) CE, 28 décembre 2001, Commune de Saint-Jory, n°225189.

(6) CE, 6 octobre 1995, Commune de Saint-Paul-de-la-Réunion, n°115668 ; CE, 11 décembre 2000, Commune de Villeparisis, n°20573.

(7) CE, 15 janvier 2001, Département du Tarn-et-Garonne, n°190897 ; CE 24 juin 2001, Deroux-Dauphin, n°330182.

(8) Décret n°87-1004 préc., art. 6.

(9) CAA Douai, 23 décembre 2011, Commune de Coudekerque-Branche, n°10DA01198.

(10) CAA Nantes, 9 avril 2010, Commune des Agneaux, n°09NT01817.

(11) CAA Paris, 17 mars 2009, Parvine c/ Ville de Paris, n°08PA01190.

(12) CE, 22 février 1991, Lesca, aux Tables p. 725.

(13) Décret n°88-145 préc., art. 5 ; CE, 30 octobre 1995, Commune de Mions, n°114735.

(14) Décret n°88-145, art. 1 et 2.

(15) Circulaire du ministre de l'intérieur du 23 juillet 2001, NOR INTB0100217C.

(16) Assemblée nationale, question écrite n°36696 du 10 décembre 1990.

(17) Décret n°87-1004 préc., art. 10 et suivants ; Assemblée nationale, question écrite n°11126, 9 mars 1998.

(18) Décret n°87-1004 préc., art. 7.

(19) Loi n°90-1067 du 28 novembre 1990, art. 21.

(20) CE, 26 janvier 2011, Assemblée de la Polynésie française, n°329237, aux Tables p. 990.

(21) CE, 26 mai 2008, Département de l'Allier, n°288104, aux Tables p. 781.

À SAVOIR

Les collaborateurs de groupe d'élus ne sont pas des collaborateurs de cabinet

au sens de l'article 110 de la loi n°84-53 précitée.

Ils n'ont pas pour mission d'assister la personne d'un élu dans l'exercice de son mandat local, et ne peuvent qu'être des fonctionnaires ou recrutés sur le fondement de l'article 3 alinéa 4 de la même loi (CAA Nancy, 22 décembre 2005, Région Franche-Comté, n°01NC00904).