

[INTERVIEW] EMPLOI PUBLIC

Emplois de cabinet : la décision qui pourrait tout changer

[Léna Jabre](#) | [A la une](#) | [Actu juridique](#) | [France](#) | Publié le 10/05/2023

Didier Seban et Mathieu Hénon, avocats au cabinet Seban et associés, expliquent pour "La Gazette" les enjeux d'une décision du tribunal judiciaire de Paris du 29 mars 2023, devenue définitive. Ce jugement questionne la distinction entre emplois de cabinet et emplois administratifs, avec à la clé des conséquences certaines pour les collectivités.



Dans un [jugement correctionnel du 29 mars](#) ^[1] devenu définitif, le tribunal judiciaire de Paris a condamné l'ancien président du conseil départemental du Val-de-Marne et son ancien directeur de cabinet, respectivement, à une amende de 10 000 euros pour détournement de biens publics et 8 000 euros pour complicité. La raison ? Le détournement de 29 emplois administratifs à des fins politiques, avec, pour le juge, un double préjudice pendant sept ans : une atteinte aux finances du département et au fonctionnement du système démocratique local, en attribuant à ces élus davantage d'emplois de cabinet que ce que la loi permet.

L'occasion pour le tribunal de distinguer clairement les emplois de cabinet des emplois administratifs dans les collectivités.

Quels sont les faits qui ont amené à cette [décision du tribunal judiciaire de Paris du 29 mars](#) ^[2]?

Didier Seban : Tout est parti d'un contrôle de la chambre régionale des comptes (CRC) d'Ile-de-France sur la gestion du département du Val-de-Marne. Dans son signalement au procureur de la République, elle l'a informé avoir constaté des faits susceptibles d'être qualifiés de détournements de fonds publics. Plus précisément, dans ce département, un service administratif nommé « questure » servait d'appui aux élus investis de délégations de fonctions – vice-présidents et conseillers délégués. Outre les secrétaires, chauffeurs, agents chargés de relations publiques et de la presse, s'y rajoutaient des chargés de mission qui, dans le champ des missions déléguées, étaient chargés d'apporter un soutien technique et opérationnel aux élus concernés.

Dans ce service, plusieurs postes avaient attiré l'attention de la chambre, qui s'était successivement interrogée sur la qualification d'emplois fictifs, puis s'était demandé si ces emplois n'étaient pas plutôt des emplois de cabinet. Le premier point rapidement écarté, la chambre a toutefois considéré que ces postes étaient en réalité des emplois de cabinet, ce qui amenait mécaniquement le département à dépasser son quota d'emplois de cabinet, avec des conséquences financières. D'où la saisine du parquet national financier, qui a décidé, au terme d'une longue enquête, de renvoyer l'ancien président du conseil départemental et son ancien directeur de cabinet devant le tribunal correctionnel de Paris.

Que dit le juge de la qualification des emplois de cabinet ?

Didier Seban : Cette audience a été marquée par un important débat sur ce qu'est un emploi de cabinet. La jurisprudence administrative a défini un collaborateur de cabinet comme un collaborateur politique, qui partage les engagements de l'élu qu'il sert. Un tel emploi suppose une relation de confiance personnelle différente de celle qui résulte d'un lien de subordination hiérarchique du fonctionnaire à l'égard de son supérieur, avec une participation directe ou indirecte à l'activité politique. C'est un emploi qui n'est pas soumis aux mêmes règles que les emplois publics.

- [Les collaborateurs de cabinet des autorités territoriales en 10 questions](#) ^[3]

Dans cette affaire, les soupçons d'emplois fictifs ont été écartés, mais restait la question de la nature de ces emplois : ces agents étaient-ils des collaborateurs de cabinet ? Rédigeaient-ils des discours pour les élus ? Les tutoyaient-ils ? Avaient-ils les mêmes convictions politiques ? Nous, nous cherchions à démontrer au contraire que ces emplois n'étaient pas liés aux mandats, que leurs fonctions se rattachaient à celles d'un attaché territorial.

Mathieu Hénon : La chambre régionale des comptes s'était consacrée à essayer de déterminer la nature de l'emploi au regard de son contenu. Mais ici, le tribunal met de côté ce critère (d'ailleurs, il ne conteste pas qu'il s'agit bien d'emplois administratifs) : il retient que puisque ces emplois, même administratifs, sont rattachés hiérarchiquement au directeur de cabinet, ils étaient affectés à une fonction politique, ce qui consomme selon lui le détournement. Le tribunal a aussi rappelé que le contenu d'un emploi de collaborateur de cabinet a été laissé libre par le législateur : ce n'est donc pas un critère opérant, contrairement à celui, plus objectif, du rattachement. Pour le juge, ces emplois auraient dû être rattachés au directeur général des services ou ses adjoints.

Quelles conséquences les collectivités doivent-elles tirer de ce jugement ?

Mathieu Hénon : Nous le voyons bien au cabinet, beaucoup de procédures sont en cours. C'est un sujet qui monte, et les emplois de cabinet semblent aujourd'hui faire partie des priorités dans les programmes de contrôle des CRC. L'intérêt de cette décision, c'est que c'est la première d'un

tribunal correctionnel rendue sur ce plan. Même s'il ne s'agit pas de sonner le tocsin, elle est évidemment forte, par sa portée générale.

Didier Seban : Il faut attirer l'attention sur ce jugement. En effet, dans beaucoup de collectivités, on sait que, par exemple, les services presse, communication, protocole, sont rattachés aux directeurs de cabinet. Même s'il s'agit aujourd'hui uniquement d'une décision de première instance, et non de la Cour de cassation, le risque existe que ces emplois soient qualifiés d'emplois de cabinet et amènent à un dépassement des quotas.

Mathieu Hénon : La qualification choisie de détournement de fonds publics pose aussi question, un emploi administratif a été détourné, du fait de ce rattachement fonctionnel, à des fins politiques. Nous avons contesté cette qualification, car il nous semblait qu'un détournement implique qu'on ait détourné un bien matériel au préjudice de quelqu'un, or ce n'était pas le cas ici. Le tribunal n'a pas eu cette analyse, tout en prenant le temps, à la fin de l'audience, d'expliquer que le sujet était nouveau, qu'il n'y avait pas eu d'enrichissement personnel, ce qui justifiait une peine d'amende uniquement.

Alors que doivent faire les collectivités ?

Didier Seban : Elles doivent d'abord se poser la question du respect des plafonds qui s'imposent à elles. Ensuite, elles doivent se pencher sur les deux questions soulevées par cette affaire : la qualification des emplois concernés et le rattachement. Si elles décidaient de maintenir un rattachement de cabinet, elles doivent pouvoir justifier ces choix. Ce sont des questions concrètes et précises sur l'organisation de la collectivité, car, notamment, les services de communication sont souvent rattachés aux cabinets, pour des questions de proximité.

Mathieu Hénon : Il n'est pas toujours évident de rattacher tous les emplois à l'autorité administrative, pour des questions d'organisation. Mais en effet, c'est un peu le signal que semble envoyer le tribunal correctionnel, de rattacher ces emplois aux services administratifs pour éviter un débat sur ce terrain-là, ou en tout cas de s'interroger sur ces rattachements. Il est clair que si on considère que cette jurisprudence a vocation à se confirmer, il faudra probablement avoir cette réflexion.

REFERENCES

- [Tribunal correctionnel de Paris, 29 mars 2023.](#)

POUR ALLER PLUS LOIN

- [Un directeur de cabinet peut-il exercer un pouvoir hiérarchique sur des agents de la commune ?](#)
- [Les directeurs de cabinet dans les collectivités, des hommes de l'ombre qui ont le bras long](#)
- [Début de mandat : renouveler les emplois fonctionnels et de cabinet](#)