



MARJORIE ABBAL
avocate, cabinet Seban et associés

Liberté limitée

En matière de recrutement et de fin des fonctions des collaborateurs de cabinet, la liberté de l'autorité territoriale est un principe qui a toutefois des limites.

Distinction

Si la fin des fonctions au terme du mandat est simple, la fin des fonctions en cours de mandat est en revanche une hypothèse dans laquelle liberté ne rime pas nécessairement avec facilité.

Contrôle du juge

Il appartient au juge administratif d'exercer un contrôle sur les motifs des décisions de licenciement des collaborateurs de cabinet en cours de mandat.

ment, il n'est cependant pas prévu que la défaite à l'élection et la fin de contrat qui en résulte ouvrent au collaborateur une indemnité de licenciement (4), de même que pour toute autre hypothèse de fin de mandat, telle que le décès de l'autorité territoriale, sa démission, etc.

En fin de mandat, le contrat prend donc fin de plein droit, sans aucune garantie, si ce n'est le bénéfice des indemnités d'aide au retour à l'emploi, puisque la perte de cet emploi, même dans le cas où elle serait prévisible (celui où l'élu ne se représente pas), reste involontaire.

EN COURS DE MANDAT

Le Conseil d'Etat a jugé, en 2001, que l'existence d'une divergence d'objectifs entre l'autorité territoriale et le collaborateur de cabinet suffisait à justifier le licenciement (5). Mais il a, dans cette même décision, toutefois précisé que la liberté posée par la loi ne faisait pas obstacle à ce que le juge de l'excès de pouvoir contrôle que la décision mettant fin aux fonctions d'un collaborateur de cabinet ne repose pas sur un motif matériellement inexact, une erreur de droit ou un détournement de pouvoir.

Ainsi, à l'instar du contrôle exercé sur la fin de l'occupation des emplois fonctionnels (6) par le juge administratif, celui-ci en exerce un sur les motifs des décisions de licenciement des collaborateurs de cabinet en cours de mandat, en même temps qu'il s'assure que les garanties procédurales dont ils bénéficient ont bien été respectées.

LE CONTRÔLE DU JUGE SUR LES MOTIFS DE FIN DES FONCTIONS

Depuis la décision du Conseil d'Etat du 28 décembre 2001 (req. n°225189), la jurisprudence a pu, en diverses occasions, illustrer les hypothèses dans lesquelles des divergences

et une perte de confiance peuvent donner lieu au licenciement des collaborateurs de cabinet. Cela est notamment admis au titre: d'échanges au ton menaçant de nature à affecter la relation de confiance personnelle qui doit nécessairement exister entre un élu et son collaborateur (7);

Ressources humaines

La fin des fonctions des collaborateurs de cabinet



Pour former son cabinet, l'autorité territoriale d'une collectivité peut «librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre librement fin à leurs fonctions», ceci selon l'article L.333-1 du code général de la fonction publique (CGFP) (1).

Sur le nombre, le pouvoir réglementaire a plafonné les effectifs suivant l'importance démographique de la collectivité.

Sur le fond, la liberté de choix des agents recrutés est totale... ou presque! En effet, il est interdit à une autorité territoriale de compter parmi les membres de son cabinet son conjoint, son partenaire de pacte civil de solidarité (Pacs) ou son concubin, ses parents ou les parents de cette moitié, ainsi que ses enfants ou ceux de ladite moitié (2). Le texte indique également qu'en pareil cas, le contrat prend fin de plein droit, tandis que la circulaire intervenue en 2017 lors de la promulgation du texte (3) précise que «l'interdiction vise l'emploi et pas seulement le recrutement», de sorte qu'un changement dans la situation personnelle du collaborateur de cabinet peut en effet le conduire à entrer dans

le champ d'application de l'interdiction». Ainsi, la mise en concubinage du maire d'une commune avec un membre de son cabinet entraînera automatiquement la fin du contrat du collaborateur.

S'il s'agit là d'une situation relativement exceptionnelle, la fin des fonctions des collaborateurs de cabinet va plus habituellement se présenter selon deux hypothèses: la fin des fonctions au terme du mandat et celle décidée, en cours de mandat, par l'autorité territoriale, laquelle n'est, dans ce cas, pas tout à fait aussi libre que la lettre de l'article L.333-1 du CGFP peut le laisser penser.

AU TERME DU MANDAT

Selon l'article 6 du décret n°87-1004 du 16 décembre 1987, les fonctions du collaborateur prennent fin au plus tard en même temps que le mandat de ladite autorité.

Si une nouvelle élection peut, bien entendu, entraîner un nouveau recrute-

À NOTER

Selon l'article 6 du décret du 16 décembre 1987, les fonctions du collaborateur prennent fin au plus tard en même temps que le mandat de ladite autorité.

RÉFÉRENCE

Code général de la fonction publique,
art. L.333-1 et s.

en cas de vues différentes sur la politique de communication (8).

Des faits contraires à la probité sont naturellement de nature à permettre un licenciement, et peuvent même donner lieu à celui-ci sans préavis ni indemnité. Il en a été jugé ainsi s'agissant d'un directeur de cabinet du président d'une communauté d'agglomération qui, à l'été 2018, avait emprunté un véhicule de service pour se rendre en famille sur la fameuse dune du Pilat, ne manquant pas, à cette occasion, d'ajouter à l'utilisation frauduleuse de ce véhicule en dehors de l'exercice de ses fonctions un stationnement sur un emplacement réservé aux autocars, et une utilisation d'une fausse plaque « police » et des feux bleus habituellement réservés aux véhicules d'urgence, conférant à cette affaire une médiatisation de nature à nuire à l'image de la commune (9).

La démonstration de la matérialité des éléments retenus est nécessaire, et l'autorité territoriale doit donc être en capacité de produire au juge des preuves qui caractérisent suffisamment l'existence des faits allégués. Il a ainsi été jugé que le seul fait d'affirmer qu'il existe dans le cabinet des dissensions internes et une incapacité à les maîtriser ne peut suffire en l'absence d'éléments concrets produits à l'appui du dossier (10).

La jurisprudence récente donne de nombreux autres exemples admis par le juge dans des affaires où la collectivité a été en mesure de démontrer la réalité des faits. Ont ainsi été validés, en 2024, les licenciements des collaborateurs de cabinet qui ont : affiché en réunion une inimitié avec le maire et les élus, également relevée dans des échanges de messages (11); participé à une réunion politique ne correspondant pas à la ligne du maire, ceci en manquant par ailleurs de méthode dans les dossiers (12); eu avec l'autorité territoriale un différend de positionnement par rapport aux élus et

aux agents de la collectivité (13); failli dans l'exercice de leurs missions, notamment en commentant des erreurs d'agenda (14).

Si le juge admet aisément la rupture du lien de confiance nécessaire entre l'autorité territoriale et le collaborateur de cabinet du moment qu'il dispose de pièces en ce sens, il procède également à un contrôle du respect des garanties dues aux agents. C'est ainsi que, dans la décision du tribunal administratif de Bordeaux précitée, s'il a été admis que les motifs de fond justifiaient du licenciement, il a aussi été procédé à une annulation de la décision avec une obligation de réintégration juridique de l'agent jusqu'à l'intervention d'une nouvelle décision, au motif qu'un défaut de motivation formelle du licenciement était insuffisant, contrairement aux exigences de l'article 42-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 (15).

LE CONTRÔLE DU RESPECT DES GARANTIES PROCÉDURALES

Outre le décret du 16 décembre 1987 précité, les collaborateurs de cabinet sont régis par le décret du 15 février 1988, qui, dans son article 1^{er}, indique bien s'appliquer à eux. En revanche, l'article 20 I du décret n° 2016-1858 du 23 décembre 2016 relatif aux commissions consultatives paritaires (CCP) de la fonction publique territoriale exclut la consultation desdites CCP pour le licenciement des collaborateurs de cabinet, là où elle est prévue par les autres agents contractuels.

Concrètement, il ressort des diverses dispositions du décret du 15 février 1988 que le licenciement du collaborateur de cabinet doit :

- être précédé d'un entretien suivant une convocation en mentionnant clairement l'objet, réceptionnée cinq jours ouvrables au moins avant la date de celui-ci, et dans laquelle aura été rappelé à l'agent son droit d'être assisté tout au long de la procédure;

- être également précédé du rappel de la possibilité de consultation du dossier individuel, obligatoire pour tout licenciement pris en considération de la personne (16);
- donner lieu à une décision faisant apparaître de manière suffisamment précise et circonstanciée les motifs de la fin de fonctions;
- suivant un préavis et une indemnité de licenciement conformes aux exigences des articles 42 et suivants du décret.

Cette indemnité n'est pas due au fonctionnaire détaché sur l'emploi de collaborateur de cabinet, ni à celui qui retrouve immédiatement un emploi équivalent dans une collectivité ou une société d'économie mixte, ainsi qu'au collaborateur qui a atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite et qui pourrait la liquider à taux plein (17). Dans les autres cas, en cours de mandat, elle sera due à l'agent, comme l'ensemble des autres garanties ci-dessus indiquées.

On précisera, enfin, que le collaborateur de cabinet n'ayant à rendre compte qu'à l'autorité territoriale, elle est seule compétente pour décider de la fin des fonctions. C'est donc uniquement dans le cas exceptionnel de l'incarcération d'un maire et de son remplacement provisoire dans la plénitude de ses fonctions par son premier adjoint que la cour administrative d'appel de Marseille a pu juger régulier le licenciement par ce premier adjoint d'un collaborateur de cabinet (18). ●

(1) CGFP, art. L.333-1.

(2) CGFP, art. L.333-2.

(3) Circulaire portant sur les dispositions relatives aux emplois de collaborateurs de cabinet des collectivités territoriales issues des lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique.

(4) Réponse ministérielle à la question écrite de Charles Gautier, n° 0296, JO du Sénat du 10 avril 2008

(5) CE, 28 décembre 2001, req. n° 225189.

(6) Voir l'analyse « Emplois fonctionnels : le point sur l'appréciation de la perte de confiance », « La Gazette » du 24 février 2025, p. 48-49.

(7) CAA de Marseille, 5 décembre 2029, req. n° 18MA02797.

(8) CAA de Marseille, 4 décembre 2012, req. n° 11MA00494.

(9) TA de Clermont-Ferrand, 15 octobre 2020, req. n° 1900041.

(10) CAA de Nancy, 3 février 2005, req. n° 02NC00096.

(11) TA de Toulon, 26 janvier 2024, req. n° 2300202.

(12) TA de Toulon, 29 mars 2024, req. n° 2300623.

(13) TA de Rouen, 8 novembre 2024, req. n° 2300871.

(14) TA de Bordeaux, 5 décembre 2024, req. n° 2301560.

(15) Décret relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

(16) CE, 11 décembre 2000, req. n° 202573.

(17) Cf. art. 43 du décret n° 88-145 précité.

(18) CAA de Marseille, 4 décembre 2012, précité.