

# Renforcer le statut des collaborateurs de cabinet des autorités territoriales

## EN BREF

### Note #10



**Sébastien  
BÉNÉTHULLIÈRE**

Responsable de la  
chaire entourages  
des élus locaux

Environ 7500 auxiliaires politiques locaux œuvrent au quotidien à la mise en œuvre de politiques publiques, au service de l'exécutif territorial. Directeur de cabinet, collaborateur de cabinet, chef de cabinet, conseiller technique, chargé de mission, chargé des relations presse, etc. Quelle que soit la dénomination retenue, l'auxiliaire politique qu'est le membre de cabinet d'un élu territorial reste, selon l'expression de Stéphane CADIOU, « nimbé d'un voile d'opacité ». Tel est le paradoxe d'un métier mal connu mais qui, pourtant, est défini par un régime juridique et disciplinaire complexe et rigoureux. La multiplication des affaires judiciaires récentes, à Sanary-sur-Mer<sup>1</sup> ou à Saint-Paul<sup>2</sup> par exemple, témoigne ainsi d'une approche répressive combinant outils de droit pénal et contentieux disciplinaire qui, si elle est évidemment nécessaire, nous semble contre-productive à long terme pour restaurer la confiance dans l'action publique locale. La criminalisation du droit politique local, en ce qu'elle repose sur une logique d'imputation, nous semble en effet peu propice à l'émergence d'une véritable démocratie locale que les propositions formulées ci-après entendent renforcer.

---

<sup>1</sup> Ferdinand Bernhard, Maire de Sanary-sur-Mer dans le Var, est ainsi actuellement jugé devant le tribunal correctionnel de Marseille pour prise illégale d'intérêts et détournement de fonds publics pour avoir nommé sur un poste de directeur de cabinet sa maîtresse, alors contrôleur de gestion, puis pour avoir recruté son nouveau directeur de cabinet par l'intermédiaire d'un « marché à procédure adaptée » (MAPA) dont l'accusation considère qu'il était faussé.

<sup>2</sup> Joseph Sinimalé, maire de Saint-Paul, sur l'île de la Réunion, a été placé en garde à vue le 2 juin dernier pour avoir embauché son gendre comme chauffeur avant de le faire entrer à son cabinet, les arrêtés de nomination ayant été signés par sa fille, alors adjointe et qui disposait d'une délégation de fonction dans le domaine de la gestion du personnel communal. M. Sinimalé avait également employé durant quelques mois son neveu comme directeur de cabinet.

## **I. DIAGNOSTIC : LE CLAIR-OBSCUR DU STATUT DES COLLABORATEURS DE CABINET**

Depuis la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, qui a pour la première fois mentionné la fonction de collaborateur de cabinet, le statut de ces derniers n'a eu cesse de se construire par touches successives, qu'il s'agisse d'une évolution formelle du droit positif ou d'un contrôle jurisprudentiel accru. Si le cadre normatif apparaît contraignant, un certain nombre de zones d'ombre demeure, tant en matière de recrutement que d'exercice de leurs missions.

### **La grande discrétionnarité du recrutement des collaborateurs de cabinet**

L'article 110 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 l'affirme explicitement : « l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs ». Tant les textes réglementaires que la jurisprudence ont ainsi laissé à l'exécutif territorial une grande latitude dans le choix de ses collaborateurs, ancrant la soumission fonctionnelle et hiérarchique de ces derniers. Ainsi, à côté des personnels des services administratifs qui ont en charge la conduite des politiques publiques locales, peuvent donc être recrutées de manière unilatérale par l'exécutif des personnes ayant une vocation plus politique, chargées d'accompagner et de conseiller les élus locaux dans l'ensemble de leurs activités. Cette situation serait finalement l'incarnation de la relation *intuitu personae* qui doit se nouer entre l'autorité territoriale et la personne qu'elle recrute. En ce sens, à l'opposé d'un recrutement nécessairement méritocratique, la distribution des postes de cabinet s'apparente à la survivance d'un patronage par ailleurs révolu et conforte l'analyse du monde politique local comme société de cour. Cette situation a produit des effets délétères auprès de l'opinion publique, au gré des affaires judiciaires qui ont pu mettre en évidence les lacunes du dispositif juridique.

Pourtant, loin d'être arbitraire, la nomination des collaborateurs de cabinets s'insère en réalité dans un important réseau de contraintes : il est tout d'abord nécessaire que les emplois soient bien créés par l'organe délibérant (*article 34 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984*), le

recrutement étant alors conditionné à ce que des crédits soient disponibles au chapitre budgétaire et à l'article correspondant (*article 3 du décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales*) ; ensuite, l'effectif maximal des collaborateurs de cabinet, qui varie selon le nombre d'habitants de la collectivité ou le nombre de fonctionnaires de l'établissement, ne doit pas être atteint (*articles 10 à 13-1 du décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 précité*). On peut d'ailleurs noter que cette contrainte, pourtant simple à respecter, fait parfois l'objet de sévères remontrances de la part des Chambres régionales des comptes, comme en attestent par exemple le Rapport portant sur les agents non-titulaires de la ville de Paris du 19 octobre 2017 ou encore le rapport de la CRC relatif à la Ville de Givors du 20 juillet 2017 ; enfin, l'autorité territoriale doit tenir compte de règles plus générales, tenant à des dispositions en matière civile, comme par exemple l'impossibilité de recruter un agent contractuel au-delà de la limite d'âge légale (*CE, 8 novembre 2000, M. Muzi*).

L'autonomie de recrutement des collaborateurs de cabinet par l'autorité territoriale qui découle de l'article 72 de la Constitution, souvent mise en exergue par les élus accusés de népotisme en la matière, est également fallacieuse puisque la liberté de recrutement se trouve nécessairement limitée par d'autres dispositions pénales, d'ordre public, tel le délit de concussion (*art. 432-10 du code pénal*), la prise illégale d'intérêts (*article 432-12 du code pénal – Cf. Cass. Crim., 18 octobre 2000, Bull. Crim., n°301*) ou le détournement de fonds publics (*article 432-15 du code pénal*), le juge judiciaire ayant par exemple sanctionné le Président de la Polynésie française qui avait recruté des responsables syndicaux comme collaborateurs de cabinet, tout en les laissant à disposition des syndicats pour lesquels ils travaillaient, prenant ainsi à la charge de la collectivité territoriale des sommes qui auraient dû être versées directement par les organisations syndicales concernées (*Cass., Crim., 23 juillet 2014, Gaston Flosse*). A cet égard, le juge pénal peut être saisi par le ministère public, les services de la Préfecture, les chambres régionales des comptes, ou par tout agent public en vertu de l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale.

L'affaire Pénélope Fillon ayant mis en exergue le caractère problématique des entourages familiaux, le législateur, soucieux, selon les termes du Conseil constitutionnel, « d'accroître la confiance des citoyens dans l'action publique en renforçant les garanties de probité des responsables publics et en limitant les situations de conflits d'intérêts et les risques de népotisme » a alors créé le 15 septembre 2017 avec la loi pour la confiance dans la vie politique un délit d'emploi familial censé proposer un cadre clair quant au recrutement des collaborateurs de cabinet mais qui est venu en réalité se surajouter aux dispositions pénales en vigueur dont le champ d'application est plus large : c'est ainsi que, postérieurement à l'entrée en vigueur de la

loi, le maire de Saint-Cyprien a été condamné pour prise illégale d'intérêts après avoir embauché une chargée de communication au sein d'un Office de Tourisme constitué en EPIC aux fonctions de directrice de cabinet, alors même que cette dernière avait conservé ses doubles attributions et perçu une rémunération de chacun des employeurs (*Cass., Crim., 27 juin 2018, n°16-86.256*). Le délit d'emploi familial vient donc compléter un cadre juridique déjà relativement contraignant en interdisant l'emploi par le chef de l'exécutif, en qualité de collaborateur de cabinet, de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ; de ses parents ou des parents de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ; de ses enfants ou des enfants de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin, en prévoyant la cessation immédiate du contrat de travail les liant, si celui-ci avait été signé avant l'entrée en vigueur de la loi ou, à l'inverse, la nullité du contrat s'il venait à être signé postérieurement à l'entrée de la loi. Ainsi que l'a précisé le garde des sceaux dans sa réponse du 12 juin 2018 à la question formulée par François-Michel Lambert, seuls quinze collaborateurs d'élus locaux ont fait l'objet d'un licenciement à ce titre, ce qui permet de douter de la nécessité d'une telle loi, en dehors du ressort psychologique indéniable que le mécanisme introduit a pu créer auprès de l'opinion publique. De plus, il faut rappeler que la loi crée également une obligation d'information de la HATVP pour l'emploi de certaines catégories de membre de la famille.

## **Le flou des missions dévolues aux collaborateurs de cabinet**

Les libertés accordées à l'autorité territoriale au titre l'article 110 de la loi n°84-53 ont pour corollaire un contrôle complet du juge administratif sur la nature des missions exercées par les agents recrutés sur ce fondement. Le juge les apprécie de manière concrète, retenant principalement trois critères : la position hiérarchique de l'agent, placé directement auprès de l'exécutif territorial, sans rapport hiérarchique ni fonctionnel avec les autres services ; sa rémunération (respect du plafond prévu, imputation au chapitre budgétaire correspondant) et enfin les missions exercées, la notion de collaborateur impliquant nécessairement à une participation directe ou indirecte à l'activité politique de l'autorité territoriale. Ainsi, un collaborateur de cabinet doit théoriquement se cantonner à des missions purement politiques, ce qui signifie, en d'autres termes, qu'il n'a pas vocation à exercer des fonctions exécutives, telles que celles de cuisinier, agent de sécurité, chauffeur ou encore secrétaire-standardiste (*CE, 26 janvier 2011, Assemblée de la Polynésie Française, n°329237*). De la même manière, le juge administratif requalifiera les missions d'agents qui, quand bien même auraient-ils été recrutés

sur un autre fondement, effectuent en réalité des missions politiques directement auprès de l'autorité territoriale : tel est le cas, par exemple, d'une « chargée de mission » qui occupait en réalité les fonctions de directeur de cabinet du maire (*TA Paris, 9 janvier 2003, Mme de Lesquen, n°0113513/5*) ou d'un agent recruté comme secrétaire qui exerçait en réalité des missions de conseil politique à destination unique du président du conseil général (*CE, 26 mai 2008, Département de l'Allier, n°288104*).

Reste que les missions exercées relèvent pour le reste pleinement de la définition discrétionnaire du chef de l'exécutif local et qu'aucune compétence particulière n'est dès lors requise alors même que le régime indemnitaire des collaborateurs de cabinet est le plus souvent calqué sur un grade d'attaché territorial. Cette anomalie, combinée aux affaires judiciaires mettant en avant les passe-droits dans le recrutement de collaborateurs de cabinet, doit être corrigée, notamment dans la perspective de la fin des fonctions.

En effet, alors que l'après-cabinet a pendant longtemps été, de manière surprenante, un angle mort du droit positif, le contentieux disciplinaire s'attachant uniquement à rappeler que les collaborateurs de cabinet bénéficiaient des allocations de l'assurance-chômage, la loi du 20 avril 2016 a encadré la problématique du pantouflage des collaborateurs locaux puisqu'ils furent d'abord soumis au contrôle de la commission de déontologie avant que la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ne prévoit que la reconversion professionnelle des collaborateurs soit, durant les trois années qui suivent la cessation de leurs fonctions, contrôlée par la HATVP, saisie de manière préalable et systématique par l'administration territoriale, voire par l'agent directement en cas de négligence de cette dernière (*Cf. Décret n°2020-69 du 30 janvier 2020*). Le Président de la HATVP peut également lui-même saisir cette dernière dans l'hypothèse où un directeur, directeur adjoint ou chef de cabinet d'un maire ou d'un président d'EPCI ne l'aurait pas fait. Le contrôle de la reconversion professionnelle par la Haute Autorité, qui s'effectue dans un délai de deux mois à compter de sa saisine, vise ainsi à apprécier les difficultés déontologiques et à prévenir le risque de prise illégale d'intérêts. A ce stade, le mécanisme retenu interroge néanmoins au regard des moyens d'investigation de la HATVP qui sont questionnés, particulièrement en période de renouvellement électoral, là où les cas de pantouflage sont les plus à mêmes de se présenter.

## II. PROPOSITIONS DE RÉFORME POUR RENDRE PLUS TRANSPARENTE LA FONCTION DE COLLABORATEUR DE CABINET

# 1

### Soumettre les emplois de cabinet à une obligation de publicité auprès du centre de gestion

Le recrutement des collaborateurs de cabinet se déroule à l'abri du regard du public. Les emplois de cabinet sont en effet tout autant accessibles aux candidats qui ont déjà la qualité de fonctionnaire ou d'agent non titulaire qu'aux personnes extérieures à la fonction publique. Mais dans tous les cas, l'article 2 du décret 87-1004 du 16 décembre 1987 précise que « la qualité de collaborateur de cabinet d'une autorité territoriale est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public relevant de la loi du 26 janvier 1984 ». Dès lors, le fonctionnaire doit soit faire l'objet d'un détachement, ce dernier pouvant intervenir dans la même collectivité, soit faire l'objet d'une mise en disponibilité de son administration d'origine, puis d'une nomination en tant que collaborateur de cabinet.

Du fait qu'il s'agit d'emplois non permanents, il n'y a alors pour les emplois de collaborateurs de cabinet aucune obligation de déclarer la création ou la vacance d'emploi auprès du centre de gestion, renforçant de fait la forte opacité du recrutement. La composition d'un cabinet revêt alors une forte dimension relationnelle, le recrutement s'opérant par recommandations au sein de réseaux et dans une forme de cooptation qui peut être soit technique, en fonction des compétences recherchées, soit militantes.

Cette opacité est totalement dérogatoire au droit commun qui oblige l'autorité compétente à procéder à la publication, par tout moyen approprié, des modalités de la procédure de recrutement applicable aux emplois permanents susceptibles d'être occupés par des agents contractuels qu'elle décide de pourvoir. Cette dernière doit assurer la publication de l'avis de vacance ou de création de l'emploi permanent à pourvoir sur l'espace numérique commun aux trois fonctions publiques (<https://www.place-emploi-public.gouv.fr/>) dans les conditions prévues par le décret n°2018-1351 du 28 décembre 2018. Lorsqu'il n'est pas prévu d'obligation de publication sur cet espace numérique commun (emplois dont la liste est fixée par l'annexe 3

dudit décret), elle doit assurer la publication de l'avis de vacance ou de création sur son site internet ou, à défaut, par tout moyen assurant une publicité suffisante.

## 2

### **Assujettir la publicité de la vacance d'emploi de collaborateur de cabinet à la création obligatoire d'une fiche de poste correspondant aux missions d'un agent de catégorie A**

En l'absence de publicité de vacance de poste, il est rare que les missions des collaborateurs de cabinet soient précisées in extenso. Il est également rare que soient exigées des compétences particulières, une grande hétérogénéité se dégageant alors des profils retenus. Toutefois, à l'aune du risque pénal pesant sur les élus, tant le juge administratif (*TA Basse-Terre, 1ère Chambre, 1er décembre 2016, Commune de Sainte-Rose, n°1401232*) que le juge pénal (*Cass., Crim., 21 mars 2012, n°11-83.813*) semblent désormais considérer qu'un minimum de compétence est nécessaire pour l'exercice d'une telle mission, sous peine d'exposer l'élu à une condamnation pour prise illégale d'intérêts.

En sus, l'état du droit positif est ici encore totalement contraire à l'effort de clarification voulu par le législateur puisque l'accès aux emplois permanents de la fonction publique susceptibles d'être occupés par des agents contractuels est désormais organisé, dans le respect du principe d'égal accès aux emplois publics et des garanties prévues par la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, selon une procédure de recrutement dont les modalités sont fixées par le décret du 19 décembre 2019. Ainsi, l'appréciation portée par l'autorité compétente sur chaque candidature reçue doit être fondée sur les compétences, les aptitudes, les qualifications et l'expérience professionnelles, le potentiel du candidat et sa capacité à exercer les missions dévolues à l'emploi permanent à pourvoir. Surtout, l'avis de vacance ou de création de l'emploi doit être accompagné d'une fiche de poste qui précise notamment :

- les missions du poste,
- les qualifications requises pour l'exercice des fonctions,
- les compétences attendues,
- les conditions d'exercice
- et, le cas échéant, les sujétions particulières attachées à ce poste.

### 3

#### **Soumettre le recrutement des directeurs de cabinet et de leurs adjoints, ainsi que ceux des chefs de cabinet et de leurs adjoints, à une audition préalable par un groupe d'élus associant élus de la majorité et de la minorité**

Le cadre répressif qui entoure la nomination des collaborateurs de cabinet témoigne surtout du dépérissement du contrôle politique en la matière. Celui-ci ne semble effectivement s'exercer que devant le juge de l'excès de pouvoir aux fins de contestation des contrats de recrutement d'agents non titulaires, notamment ceux de cabinet, les élus locaux étant libres d'invoquer à cet effet tout moyen (*CE, 2 février 2015, Commune d'Aix-en-Provence, n°373520*). Si leur intérêt à agir n'est plus à démontrer, les membres de l'assemblée délibérante interviennent ici toutefois très a posteriori et, loin du regard du public, le contentieux administratif ne nous semblant dès lors pas le plus à même pour mettre en lumière les conditions de nomination des membres du cabinet. Comme le précise la note d'information du 22 juillet 2016 de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) relative à l'application aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales des obligations relatives aux déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale, l'autorité de nomination a l'obligation de transmettre sans délai à la HATVP leurs arrêtés de nomination. Nécessaire, une telle mesure se heurte aux moyens d'investigation de la Haute autorité, en l'absence d'une obligation de publicité de la vacance de poste. Dès lors, le contrôle des nominations doit aussi être un enjeu politique local. Si l'exécutif local demeure irresponsable politiquement, la nomination de certains membres du cabinet, lieu de pouvoir et d'influence, pourrait très bien être précédée d'une audition associant élus de la majorité et de l'opposition politique qui, sans lier la décision de l'exécutif en raison de la relation intuitu personae qui unit l'auxiliaire et le titulaire du mandat, permettrait a minima de vérifier les compétences et la vision politique de celui qui est amené à représenter la collectivité hors la présence de l'élu.

# 4

**Tout entretien de recrutement d'un collaborateur de cabinet, directement placé sous l'autorité hiérarchique du directeur de cabinet ou du chef de cabinet, doit être conduit par au moins deux personnes représentant l'autorité territoriale, ensemble ou séparément**

Bien qu'étant situé au cœur de la direction politique de la collectivité locale, le cabinet n'a pas vocation à gérer lui-même les services administratifs puisque ce rôle est dévolu au directeur général des services et qu'il lui est impossible de cumuler ces deux activités (*CAA Lyon, 2 juin 2009, Mme Houria X., n°07LY01994*). En ce qu'ils ont pour mission de conseiller l'élu, d'élaborer et de préparer les décisions afférentes à la mise en œuvre de politiques publiques, en lien avec les services de la collectivité, les organes politiques ou encore les médias, les auxiliaires politiques évoluent néanmoins à la frontière de l'administration générale. Dès lors n'est-il pas surprenant que le droit positif ménage la possibilité pour le directeur de cabinet de se muer en véritable chef de service. En effet, celui-ci peut tout à fait recevoir délégation du maire et, le cas échéant, signer tout arrêté, acte ou décision préparé par les services du cabinet, dans la limite de leurs attributions, ainsi que les actes et décisions relatifs au recrutement voire au licenciement de l'ensemble des collaborateurs du cabinet (*CE, 20 octobre 2006, Parvine, n°2006-070919*). Bien sûr, il appartient à l'autorité hiérarchique de déterminer avec précision ce qu'elle entend ne pas exercer personnellement et confier à son proche collaborateur mais il n'en demeure pas moins qu'il existe pour le directeur de cabinet une zone d'interférence entre politique et administratif qui ne le dispense toutefois pas du respect, sous le contrôle de son élu, des règles pénales applicables en la matière. Ainsi, la Cour de cassation a-t-elle confirmé la condamnation d'un maire complice de son collaborateur de cabinet auteur d'un délit de prise illégale d'intérêts, constitué par l'embauche de plusieurs membres de son entourage familial en qualité d'employés municipaux, alors que ces embauches auraient dû l'alerter « s'agissant de trois personnes de la famille d'un proche collaborateur, au surplus sans aucun respect des procédures habituelles et alors que les intéressés n'avaient aucune formation au poste proposé » (*Cass., crim., 11 mars 2014, n°12-88.312*).

Dès lors cette interface administrative dévolue au cabinet surprend : d'une part, elle fait peser sur l'élu, qui est son autorité hiérarchique, un risque pénal non négligeable sans que celui-

ci soit pourtant particulièrement impliqué dans la procédure de recrutement ; d'autre part, elle est une nouvelle fois à contre-courant des dernières dispositions législatives puisque le décret n°2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels prévoit désormais que dans les collectivités territoriales de plus de 40000 habitants et les établissements publics assimilés à ces collectivités, lorsque le recrutement est organisé pour l'accès à un emploi permanent dont la nature des compétences, le niveau d'expertise ou l'importance des responsabilités le justifie, le ou les candidats présélectionnés sont convoqués à un ou plusieurs entretiens de recrutement conduits par au moins deux personnes représentant l'autorité territoriale, ensemble ou séparément.

S'il n'est pas question d'interdire au directeur de cabinet de recruter les membres qui composeront son cabinet, le recrutement doit s'inscrire dans un cadre déontologique clair.

## 5

### **Inscrire dans le CGCT, au rang des délibérations obligatoires lors de la première séance d'installation du Conseil, une délibération type fixant le régime indemnitaire ainsi que les avantages en nature attribués aux collaborateurs de cabinet de la collectivité**

Véritable courroie de transmission et de relais entre les élus et l'administration, le collaborateur de cabinet dispose d'un certain nombre de moyens, à l'instar des cadres territoriaux dirigeants, pour mener à bien ses missions. Ainsi, l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale dispose-t-il qu'une délibération peut prévoir des frais de représentation inhérents aux fonctions de collaborateur de cabinet exerçant dans les régions, les départements, les communes et les intercommunalités à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants, tandis qu'un logement de fonction et un véhicule peuvent être attribués gratuitement par nécessité absolue de service à un seul emploi de collaborateur de cabinet pour les collectivités susmentionnées, lorsque l'attribution d'un logement est la condition indispensable pour que l'intéressé puisse accomplir normalement son service. Comme pour les autres agents de la fonction publique, une redevance sera due dans le cas d'une

attribution pour utilité de service, lorsque, sans être absolument nécessaire à l'exercice de fonctions, le logement présente un intérêt certain pour la bonne marche du service. Dans tous les cas, les concessions de logement sont précaires et révocables et les collaborateurs de cabinet, malgré la spécificité de leur statut, sont contraints de quitter dans les meilleurs délais le logement de fonction qui leur a été attribué. Enfin, cette redevance doit évidemment correspondre au prix du marché et ne pas apparaître comme une libéralité accordée au directeur de cabinet (*Cf. Rapport de la CRC relative à la commune d'Emerainville, 20 décembre 2011*). Les collaborateurs de cabinet ont également droit au remboursement des frais de déplacements liés à l'exercice de leurs fonctions (*article 9 du Décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 précité*).

De la même manière, la rémunération du collaborateur de cabinet n'est pas librement déterminée par l'autorité territoriale puisque le décret n°2005-618 du 30 mai 2005 sur la rémunération des collaborateurs de cabinet prévoit que la rémunération des collaborateurs de cabinet des exécutifs locaux ne peut être supérieure à 90 % de celle qui correspond à l'indice terminal de l'emploi fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité (*CE, 15 octobre 2004, Commune de Pointe-à-Pitre, n 266496*). Dans l'hypothèse où la collectivité ne respecterait pas le cadre réglementaire, cette dernière doit régulariser rapidement la situation et recouvrer les sommes indûment perçues par le collaborateur de cabinet (*Cf. Rapport de la CRC du 6 septembre 2017, Commune du Blanc-Mesnil*). En pratique, donc, il appartient au conseil de fixer précisément, par délibération, le montant du régime indemnitaire des emplois de cabinet, dans le respect de la réglementation et de prévoir les crédits nécessaires. Or, force est de constater que de nombreuses collectivités se dispensent d'une telle formalité. Toute installation de conseil municipal devrait dès lors s'accompagner d'une délibération type reprenant l'ensemble des conditions matérielles dévolues aux collaborateurs de cabinet.

## 6

**Etendre la liste des collaborateurs d'élus soumis à la double déclaration d'intérêts et de patrimoine à l'ensemble des membres des cabinets des exécutifs départementaux, régionaux et métropolitains, ainsi qu'aux membres des cabinets des mairies d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille**

Comme tout agent public, l'auxiliaire d'élu local doit exercer ses fonctions avec dignité, probité et intégrité et veiller à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Pour ce faire, la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a prévu que les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des présidents de conseils régionaux, des présidents de conseils départementaux, du Président de la Métropole de Lyon, de l'Assemblée de Corse, de la Polynésie Française ou encore des maires des communes de plus de 20 000 habitants, des présidents d'EPCI à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement dépasse 5 millions d'euros et des présidents d'EPCI sans fiscalité propre dont le montant des recettes de fonctionnement dépasse 5 millions d'euros doivent, dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonction, procéder à une déclaration d'intérêts et à une déclaration de patrimoine, ces déclarations n'étant toutefois pas rendues publiques. Comme le précise la note d'information de la DGCL du 22 juillet 2016, la HATVP, qui est destinataire de ces déclarations, joue d'ailleurs « un rôle de conseil et d'avis » auprès des collaborateurs d'élus. En outre, et à l'inverse de la déclaration patrimoniale, les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet doivent également adresser à l'autorité territoriale la déclaration d'intérêts. Enfin, dans les deux mois suivants le terme de leur contrat, une déclaration de situation patrimoniale de fin de fonctions doit être transmise à la HATVP.

Si le dispositif retenu interroge nécessairement quant aux moyens alloués à la HATVP pour s'acquitter de la tâche, il semble de surcroît incomplet, le champ des collaborateurs retenu par le législateur méritant d'être précisé. En effet, dans les très grosses collectivités, tels les départements, les régions ou les métropoles, le cabinet est composé de collaborateurs appelés des « conseillers techniques », spécialisés par thématiques. Au cœur des politiques publiques menées par ces collectivités, les conseillers techniques sont mécaniquement enclins à être confrontés à un risque de conflits d'intérêts, surtout lorsqu'ils sont choisis en fonction de leur historique dans le secteur concerné. De la même manière, les collaborateurs de cabinet des mairies d'arrondissement, au sens de la loi PLM, sont totalement exclus du dispositif, ce qui paraît anachronique au regard de la taille démographique de ces échelons.

# 7

## **Refuser, au nom de la théorie des apparences, que les collaborateurs de cabinet puissent s’immiscer dans la procédure de passation d’un marché public de communication ou a minima qu’il leur soit formellement interdit d’analyser les candidatures à un appel d’offres**

L’auxiliaire de cabinet vise à assurer les conditions de la réussite politique de la décision de l’exécutif. C’est pourquoi la communication de la collectivité est une activité souvent captée par le cabinet. Tout dépendra alors de la manière dont est structuré l’organigramme de la collectivité : si le directeur de cabinet peut avoir une autorité fonctionnelle sur les services en charge de la communication, formellement parlant, ces derniers peuvent également tout à fait relever de la chaîne hiérarchique administrative traditionnelle. Dans ce cas, un agent non titulaire ne peut pas légalement être engagé sur le fondement de l’article 110 de la loi du 26 janvier 1984 pour exercer par exemple des fonctions d’attaché de presse sur un emploi relevant de la direction de la communication, dès lors qu’un tel emploi, intégré à la hiérarchie de l’administration de la collectivité concernée, doit être regardé comme un emploi permanent et non comme un emploi de cabinet (*CAA Lyon, 29 juillet 2004, Département de l’Isère, 98LY01726*).

Plus prosaïquement, il n’est pas rare que le cabinet s’immisce dans le process décisionnel des attributaires d’appels d’offres en matière de communication institutionnelle qui sont, pourtant, bien souvent décriés pour le manque de clarté des critères d’attribution et par les soupçons de favoritisme qu’ils colportent. Bien que courante, cette pratique interroge au regard de la sévérité accrue de la jurisprudence pénale et de l’interprétation large du champ de l’incrimination de prise illégale d’intérêts. Ainsi, alors qu’elle était amenée à revenir pour la première fois sur la définition du délit de prise illégale d’intérêts posée par le législateur dans la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, la Cour de cassation a retenu le délit de prise illégale d’intérêts en raison des « relations amicale et professionnelle de longue date » entretenues entre le collaborateur de cabinet et le gérant de l’entreprise retenue dans le cadre d’un marché de télévision locale diffusée par internet (*Cass., crim., 13 janvier 2016, n°14-88382*). L’attribution du marché s’est ainsi faite sur la base du rapport d’analyse des offres établi par le collaborateur de cabinet du maire (en charge de la

communication) qui avait par ailleurs également rédigé le cahier des clauses techniques particulières (CCTP). Or, la société choisie au terme de la procédure s'avérait domiciliée à la même adresse que celle du directeur de cabinet, son dirigeant ayant été également salarié de plusieurs sociétés par le passé dans lesquelles le directeur de cabinet du maire avait des intérêts. La Cour relève d'ailleurs la récurrence d'échanges téléphoniques entre eux au cours des mois précédant l'attribution mais également la circonstance de ce qu'ils étaient amis sur Facebook, ce qui confirmerait, selon la juridiction répressive, « à cet égard leur grande proximité ». Par-delà la caricature des faits d'espèce, les limites d'un tel dispositif sont facilement perceptibles : où commence la relation « amicale » répréhensible ? Fonction d'entregent, le cabinet évolue en sus dans une sphère de relations interpersonnelles où la loyauté et la confiance priment et font office de valeurs cardinales. La communication institutionnelle, en ce qu'elle est souvent au service d'un discours politique, ne peut s'en détacher entièrement en pratique. Il est donc nécessaire de restreindre tout interventionnisme du cabinet, le plus en amont possible de la procédure d'attribution des marchés publics.

## 8

### **Rendre annuellement publics les dons, invitations ou avantages d'une valeur estimée supérieure à 150€ dont bénéficient les collaborateurs de cabinet**

Comme tout agent public, le collaborateur de cabinet s'expose à un risque pénal en acceptant des cadeaux et des invitations de la part d'acteurs économiques, particulièrement lorsque ceux-ci concourent à des marchés publics. La Cour de cassation a ainsi eu l'occasion de confirmer la condamnation pour favoritisme d'un fonctionnaire qui avait « perçu en sus de sa rémunération légale, des cadeaux sous différentes formes [...] de la part d'entreprises travaillant pour l'Etat [...], la nature et l'ampleur de ces cadeaux ne pouvant être assimilés à des traditionnels présents de fin d'année » (*C. Cass., crim., 16 novembre 2011, 11-80.433*). Si le cadre répressif ne semble porter que sur des cadeaux et invitations d'un certain montant, dépassant le cadre acceptable de libéralités, il mérite alors d'être complété par un contrôle public, à l'instar de ce qu'a proposé l'observatoire de l'éthique publique pour les libéralités reçues par les élus

locaux (*Aurore Granero, Jean-François Kerléo, Jacques Trentesaux, Livre blanc pour une démocratie locale renouvelée, Février 2020*).