

Les relations entre les collaborateurs de cabinet des autorités territoriales et les services administratifs de la collectivité

Le régime juridique des emplois de collaborateurs de cabinet est fixé par les [articles L. 333-1 à L. 333-11](#) du code général de la fonction publique, le [décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987](#) relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales et le [décret n° 88-145 du 15 février 1988](#) relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

L'article L. 333-10 du code général de la fonction publique dispose que les collaborateurs de cabinet ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés.

Le décret du 16 décembre 1987 plafonne, quant à lui, le nombre d'emplois de collaborateurs de cabinet en fonction de la taille de la collectivité et rappelle que la qualité de collaborateur de cabinet est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent.

Il précise également que les fonctions exercées par un collaborateur de cabinet sont déterminées dans la décision par laquelle il est recruté. En dehors de ce texte réglementaire, aucune autre disposition ne définit la nature des fonctions de collaborateur de cabinet. Toutefois, la jurisprudence a établi que celles-ci requièrent nécessairement d'une part, un engagement personnel et déclaré au service des principes et objectifs guidant l'action politique de l'autorité territoriale, auquel le principe de neutralité des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions fait normalement obstacle et d'autre part, une relation de confiance personnelle d'une nature différente de celle résultant de la subordination hiérarchique de l'agent à l'égard de son supérieur ([Conseil d'État, 26 janvier 2011, n° 329237](#)). Aussi, les emplois de collaborateurs de cabinet se distinguent-ils des fonctions purement administratives. Le juge contrôle strictement le respect de cette frontière ([Conseil d'État, 26 mai 2008, n° 288104](#)). Il s'est ainsi prononcé sur la nécessaire distinction entre un emploi relevant de la hiérarchie de l'administration et un emploi de cabinet ([Cour administrative d'appel de Lyon, 29 juin 2004, n° 98LY01726](#)).

Un directeur de cabinet n'a pas vocation à gérer lui-même les services administratifs d'une collectivité territoriale, ce rôle étant dévolu au directeur général des services aux termes de [l'article 2](#) du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

Cela étant, en l'état du droit, rien n'interdit par principe l'exercice d'une autorité fonctionnelle du directeur de cabinet sur les services de la collectivité qui concourent, malgré leur caractère de services administratifs, à l'exercice des missions de l'élu. Il en va ainsi des services de communication, en tant qu'ils peuvent concourir à la fois à la communication institutionnelle de la collectivité ainsi qu'à celle, de nature plus politique, propre à l'action de l'autorité territoriale, ou encore sur le secrétariat de l'autorité territoriale ou les services du protocole, en tant qu'ils

concourent à satisfaire la double nature, administrative et politique, des missions d'une autorité territoriale.

Toutefois, quand bien même une autorité fonctionnelle serait accordée au directeur de cabinet sur certains emplois permanents de la collectivité, cela n'écarterait pas le contrôle du juge, qu'il s'agisse du juge financier, pénal ou administratif. Dans le cadre de ce contrôle, le juge peut opérer, le cas échéant, une requalification de tout ou partie des emplois concernés, au regard de la nature et de l'étendue des missions assignées à ces emplois, et constater, *in fine*, un dépassement du nombre de collaborateurs de cabinet autorisé.

Dans une décision du 29 mars 2023, le tribunal judiciaire de Paris a ainsi considéré que des emplois permanents d'une collectivité étaient en réalité affectés à des fonctions politiques et non administratives et les a requalifiés en conséquence en emplois de collaborateur de cabinet. Cette requalification a conduit le juge à conclure que le plafond d'emplois de cabinet auquel pouvait prétendre la collectivité concernée était dépassé, en violation des dispositions du décret du 16 décembre 1987.

Cette décision a toutefois sanctionné une situation spécifique, marquée par le caractère intentionnel de l'infraction, insusceptible d'être couvert par l'existence d'une autorité fonctionnelle. Sous réserve de l'appréciation du juge, elle ne semble donc pas devoir être lue comme excluant par principe l'exercice d'une autorité fonctionnelle du directeur de cabinet sur certains services de la collectivité, dans les conditions et limites précédemment mentionnées.

L'ensemble de ces éléments est rappelé dans la réponse à la [question écrite n° 07918 du 4 janvier 2024](#).