

COLLABORATEURS DE CABINET

Références principales : *Décision du Conseil Constitutionnel : 83-168 du 20 janvier 1984*

- Loi 84-53 du 26 janvier 1984 : articles 34, 110 et 110-1, 136
- Loi 90-1067 du 28 novembre 1990, notamment l'article 21.
- Décret 86-68 du 13 janvier 1986
- Décret 87-1004 du 16 décembre 1987
- Décret 88-145 du 15 février 1988
- Décret 2007-658 du 2 mai 2007, notamment l'article 21
- [Circulaire ministérielle du 23 juillet 2001 relative à la mise en œuvre du protocole du 10 juillet 2000](#)
- Question écrite Assemblée nationale 30224 du 2 octobre 1995
- Question écrite Assemblée nationale 33629 du 1er janvier 1996
- Question écrite Assemblée nationale 53334 du 14 décembre 2004
- Conseil d'Etat, 26 janvier 2011, requête 329237
- CAA Lyon 20 décembre 1989, requête 89LY00486
- CAA Lyon 29 juin 2004, requête 98LY01726

Le Président du Centre de Gestion

à

Mesdames et Messieurs les Maires et Présidents des
collectivités territoriales et établissements publics

Madame, Monsieur le Maire,
Madame, Monsieur le Président,
Cher(e) Collègue,

Aux termes de l'article 110 de la loi 84.53 du 26 janvier 1984, chaque autorité territoriale peut, pour former son cabinet, recruter librement un ou plusieurs collaborateurs qui ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés, laquelle décide des conditions et des modalités d'exécution du service qu'ils accomplissent auprès d'elle.

La loi 2012-347 du 12 mars 2012 a plus récemment ajouté un article 110-1 à la loi 84-53 précisant notamment les durées de recrutement maximales des collaborateurs de cabinet ainsi que le régime qui leur est applicable en matière d'allocations chômage et d'indemnités de licenciement. Les collaborateurs de cabinet ont des missions de conseils à l'élu, d'élaboration et de préparation des décisions (à partir des analyses des services compétents), de liaison avec les services, les organes politiques et interlocuteurs extérieurs (médias et associations) et de représentation de l'élu. La structure exacte des cabinets n'est pas fixée par les textes. Elle peut comprendre un directeur, un directeur-adjoint, un chef de cabinet, un secrétariat particulier, des emplois de conseiller technique, de chargé de mission ou d'attaché de presse. L'autorité territoriale ne peut recruter, par exemple, un collaborateur de cabinet pour exercer des fonctions exécutives telles que celles de cuisinier, agent de sécurité ou standardiste (*Conseil d'Etat, 329237, 26.01.2011*). Il s'agit d'un emploi discrétionnaire. Les collaborateurs sont placés auprès de l'autorité territoriale qui est seule compétente pour constituer son cabinet dans les limites fixées par les textes.

La notion d'emploi de cabinet renvoie aux seules fonctions impliquant une participation directe ou indirecte à l'activité politique de l'autorité territoriale et exigeant un rapport de confiance particulièrement étroit. La notion d'emploi de cabinet renvoie aux seules fonctions impliquant une participation directe ou indirecte à l'activité politique de l'autorité territoriale et exigeant un rapport de confiance particulièrement étroit.

Les collaborateurs de cabinet ne sont pas non plus intégrés à la hiérarchie de l'administration de la collectivité.

À titre d'exemple, le juge administratif a considéré qu'un agent non titulaire ne pouvait légalement être engagé sur le fondement de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 pour exercer les 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, devait être regardé comme un emploi permanent et non comme un emploi de cabinet.
Cour administrative d'appel de Lyon, 29 juin 2004, Département de l'Isère, requête 98LY01726.

En ce qui concerne l'exercice des fonctions, les collaborateurs de cabinet ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés ; celle-ci décide des conditions et des modalités d'exécution de leur service. La réglementation commune aux agents non titulaires, telle qu'elle est fixée par le décret 88-145 du 15 février 1988, leur est applicable, ainsi qu'en dispose l'article 1er de ce décret, sous réserve des spécificités prévues par le décret 87-1004 du 16 décembre 1987.

I – RECRUTEMENT ET CESSATION DE FONCTIONS

1.1 – Recrutement

A signaler : déclaration d'intérêts et de patrimoine (loi déontologie)

La déclaration de patrimoine et les sanctions prévues à l'article 25 sexies de la loi de 1983 s'appliquent aux collaborateurs ou directeurs de cabinet des autorités territoriales. Ces derniers sont soumis aux règles de cumul fixées aux articles 25 septies et octies de la loi 83-634. Les déclarations d'intérêt prévues par la loi 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique sont applicables aux directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des conseils départementaux, maire d'une commune de plus de 20 000 habitants ou de président élu d'un EPCI à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ainsi que les présidents des autres EPCI dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros. Le texte prévoit une date butoir pour la déclaration : le 1er novembre 2016. La déclaration est transmise à la Haute Autorité qui la transmet à la commission de déontologie. Les arrêtés de nomination sont notifiés sans délai par le président de l'exécutif de chaque collectivité territoriale ou EPCI au Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Les conditions générales de recrutement sont les mêmes que pour les non titulaires « classiques » (*Cf articles 1 et 2 du décret 88-145 du 15 février 1988*). **Il n'existe en revanche aucune condition de diplôme, de qualification, de grade...** Les emplois de cabinet sont 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.

L'autorité territoriale choisit librement les personnes qu'elle souhaite recruter. Toutes les collectivités peuvent créer au moins un emploi de cabinet, quelle que soit leur importance (*Décision du Conseil Constitutionnel 83-168 du 20 janvier 1984*). L'article 110 de la loi 84.53 dispose que les non-fonctionnaires recrutés en qualité de collaborateur de cabinet n'ont aucun droit à être titularisés dans un grade de la Fonction publique territoriale. Il existe cependant des effectifs à ne pas dépasser qui dépendent du nombre d'agents ou d'habitants dans la collectivité et qui sont détaillés au point 3 de la présente circulaire.

Il n'y a, pour les emplois de collaborateur de cabinet, aucune obligation de déclarer la création ou la vacance d'emploi au Centre de gestion ou au CNFPT (*question écrite Assemblée nationale, 36696, 10 décembre 1990*).

C'est en application de cet article 110 que l'article 2 du décret 87.1004 dispose ainsi que la qualité de collaborateur de cabinet d'une autorité territoriale est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité territoriale relevant de la loi 84.53.

Cependant, s'il y a incompatibilité à cumuler les qualités de fonctionnaire titulaire et de collaborateur de cabinet, le fonctionnaire titulaire peut être recruté en tant que collaborateur de cabinet à la condition qu'il demande :

- Soit une mise en disponibilité de sa collectivité d'origine ;
- soit un détachement (le cas échéant dans la même collectivité).

La disponibilité pour convenances personnelles peut également être demandée afin de permettre au fonctionnaire d'occuper un emploi non titulaire. Cependant, le fonctionnaire ne peut être recruté au sein de sa collectivité d'origine. En effet, l'agent ne peut cumuler la qualité de fonctionnaire (en disponibilité) et la qualité de non titulaire au sein de la même collectivité. *Cour administrative d'appel de Lyon 89LY00486 du 20.12.1989 / M. Grumel-Jacquignon*

Il convient de rappeler que la loi mobilité et ses décrets d'application ont supprimé l'interdiction du détachement au sein de la même collectivité. Peut donc être prononcé le détachement de fonctionnaires territoriaux dans un emploi de cabinet de la collectivité territoriale dont ils relèvent. Aux termes de l'article 3 du décret 87.1004, aucun recrutement de

collaborateur de cabinet ne peut intervenir en l'absence de crédits disponibles au chapitre budgétaire et à l'article correspondant. L'inscription du montant des crédits affectés à de tels recrutements doit être soumise à la décision de l'organe délibérant de la collectivité.

Pour permettre à l'organe délibérant de délibérer sur un montant des crédits suffisants pour couvrir l'effectif de collaborateurs de cabinet que l'autorité territoriale souhaite recruter, cette dernière précise le nombre d'agents concernés. La délibération portant adoption des crédits pour permettre ces recrutements est valable jusqu'à ce qu'elle soit rapportée. Les articles 10 à 13-1 du décret du 16 décembre 1987 limitent le nombre maximal d'emplois de collaborateurs de cabinet susceptibles d'être créés, compte tenu de l'importance démographique pour les collectivités territoriales et du nombre d'agents employés relevant de la loi du 26 janvier 1984 pour leurs établissements publics administratifs locaux : voir le point 3 de la circulaire.

Conformément à l'article 5 du décret 87.1004, la décision portant recrutement d'un collaborateur de cabinet doit déterminer les fonctions exercées par l'intéressé, et le montant de sa rémunération ainsi que les éléments qui servent à la calculer.

1.2 – Cessation de fonctions

Si l'article 110 de la loi 84.53 dispose que l'autorité territoriale peut mettre librement fin aux fonctions de collaborateur de cabinet, l'article 6 du décret 87.1004 apporte la précision que « 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 ».

Ainsi en cas de réélection d'un exécutif territorial, l'élu qui choisit de garder ses collaborateurs de cabinet doit, à l'occasion de la formation de son nouveau cabinet, procéder à un nouveau recrutement, c'est à dire renommer l'agent.

En tant qu'agents non titulaires, les collaborateurs de cabinet bénéficient des dispositions du décret 88.145 du 15 février 1988 relatif aux agents non titulaires. A ce titre ils peuvent bénéficier d'indemnités de licenciement. L'assiette servant de base de calcul pour l'indemnité de licenciement est détaillée dans le décret 88-145 du 15.02.1988 (*voir les articles 45 et 46 notamment*).

Il faut souligner que, pour ce qui concerne le licenciement des collaborateurs de cabinet, le juge administratif se borne à effectuer un contrôle dit minimum qui consiste à vérifier l'exactitude matérielle des motifs, l'erreur de droit et le détournement de pouvoir. Est ainsi légal une décision mettant fin aux fonctions motivée par « l'existence d'une divergence d'objectifs et une dissension sur les politiques à suivre ». [*Conseil d'Etat – requête 225189 - 28 décembre 2001 - Commune de Saint-Jory.*](#)

II – RÉMUNÉRATION

Les articles 7 à 9 du décret 87.1004 déterminent les modalités de rémunération des collaborateurs de cabinet. Les aménagements apportés par le décret 2005.618 touchent essentiellement ce dispositif.

Le 1^{er} alinéa de l'article 7 du décret 87.1004 dispose que la rémunération individuelle de chaque collaborateur de cabinet est fixée par l'autorité territoriale dans la limite d'un plafond.

2.1 – Rémunération

Dorénavant, l'article 7 du décret 87.1004 définit la rémunération des collaborateurs de cabinet.

2.1.1 – Éléments obligatoires

Le 1^{er} alinéa de l'article 7 dispose désormais que cette rémunération comprend :

1. Un traitement indiciaire ;
2. L'indemnité de résidence ;
3. le supplément familial de traitement y afférents.

2.1.2 – Éléments accessoires

Aux termes de la nouvelle rédaction de l'article 9 du décret 87.1004, « l'exercice des fonctions de collaborateur de cabinet ne donne droit à la perception d'aucune rémunération accessoire à l'exception des indemnités prévues à l'article 7 et des frais de déplacement dans les conditions prévues par le décret du 10 août 1966 ».

L'incorporation du régime indemnitaire dans les éléments de rémunération accessoire a pour origine le décret 2005.618. A ce titre, les collectivités territoriales désireuses d'allouer un régime indemnitaire à leurs collaborateurs de cabinet doivent veiller au respect de l'article 3 alinéa 2 du décret 87.1004, disposant que « l'inscription du montant des crédits affectés à de tels recrutements doit être soumise à la décision de l'organe délibérant ».

Le dispositif relatif aux frais de déplacement dans les collectivités territoriales est fixé depuis 2001 par les décrets 90.437 du 28 mai 1990 et 2001.654 du 19 juillet 2001. [Nous vous renvoyons vers la circulaire du Centre de gestion relative aux frais de déplacement pour les détails de ce dispositif.](#)

2.2 – Plafonnement

L'article 7 détaille tant le contenu de ce que doit comprendre la rémunération des collaborateurs de cabinet que l'application de ce plafond.

2.2.1 – Détermination du plafond

2.2.1.1 – La référence

Les 2ème et 3ème alinéas de l'article 7 fixent le plafonnement de la rémunération des collaborateurs de cabinet.

Tant pour la rémunération principale que pour le régime indemnitaire, la rémunération à prendre en compte pour le calcul du plafonnement est celle de l'indice terminal de :

- L'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité occupé par un fonctionnaire ;
- ou le grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité.

En aucun cas la rémunération d'un agent non titulaire peut servir de référence pour le calcul de ce plafond. Ce dispositif laisse cependant planer un doute. En effet, avant l'intervention du décret 2005.618, le grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité était pris en considération de façon subsidiaire en l'absence de fonctionnaire occupant l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé.

Dans la nouvelle rédaction de l'article 7, cette subsidiarité a disparue. Ce changement est sans influence quand seul un de ces deux types de poste existe dans la collectivité. En revanche, que se passe-t-il si dans une même collectivité les deux postes existent ? Lesquels des deux emplois prendre en référence ? La collectivité peut-elle librement opter pour l'un ou l'autre emploi ?

Une question parlementaire affirme en la matière que l'autorité territoriale est libre de choisir l'emploi de référence, entre l'emploi administratif fonctionnel le plus élevé et l'emploi de grade administratif le plus élevé ([question écrite, Assemblée nationale, 53334, 14 décembre 2004](#)).

2.2.1.2 – La proportion

L'article 7 maintient à 90% la proportion de la rémunération de référence qui peut être allouée aux collaborateurs de cabinet.

Désormais ce plafond concerne tant le traitement indiciaire que le montant des indemnités :

- Le traitement indiciaire ne peut pas être supérieur à 90 % du traitement servi au fonctionnaire de référence ;
- les indemnités ne peuvent pas être supérieures à 90 % des indemnités servies au fonctionnaire de référence.

2.2.2 – « Clause de sauvegarde »

Le dernier alinéa de l'article 7 envisage l'hypothèse de la vacance dans l'emploi ou le grade servant de référence. Dans ce cas, le collaborateur de cabinet conserve à titre personnel sa rémunération précédente.

Si le décret 2005.618 a envisagé la vacance de l'emploi de référence, il n'a pas envisagé la fin de la vacance de cet emploi. Aussi, la question se pose de savoir quelle sera la rémunération d'un collaborateur de cabinet lorsqu'à l'issue de cette vacance la rémunération du nouvel emploi ou grade servant de référence est moins élevée que le précédent. Garde-t-il sa rémunération à titre personnel ou sa rémunération est-elle calculée sur cette nouvelle référence ?

En l'état actuel de la réglementation à la date de publication de la présente circulaire, aucune précision n'existe. Par ailleurs, il faut signaler que l'article 13-2 du décret 87.1004 conserve la disposition selon laquelle les collaborateurs de cabinet nommés avant la publication du décret 2001.640 du 18 juillet 2001 conservent leur rémunération antérieure, s'ils y ont un intérêt.

2.3 – Cas particulier des fonctionnaires détachés

L'article 8 du décret 87.1004 envisage le cas des fonctionnaires détachés dans un emploi de cabinet.

Dans cette hypothèse, la décision de recrutement d'un collaborateur de cabinet ayant la qualité de fonctionnaire peut prévoir le maintien de la rémunération annuelle perçue par l'intéressé dans son dernier emploi, sous réserve que l'application de l'article 7 commenté dans les paragraphes précédents aurait abouti à une situation moins favorable que celle détenue antérieurement.

III – EFFECTIF DES COLLABORATEURS DE CABINET

Les articles 10 à 13-1 du décret 87.1004 fixent les effectifs des collaborateurs de cabinet selon le type de collectivités en tenant compte **soit de la population soit de l'effectif de la collectivité (nombre d'agents)**.

Le tableau ci-dessous récapitule ce dispositif sans toutefois rappeler les règles spécifiques aux régions.

Collectivités	Population ou effectif d'agents	Nombre de collaborateur(s) maximum
Communes	Moins de 20 000 hab.	1
	Entre 20 000 et 40 000 hab.	2
	Entre 40 001 et 400 000 hab.	2 + 1 collaborateur pour chaque tranche supplémentaire de 45.000 habitants
	Plus de 400 000 hab.	2+1 collaborateur pour chaque tranche supplémentaire de 80.000 habitants
Conseil Général	Moins de 100 000 hab.	3
	Entre 100 000 et 1 000 000 hab.	3 + 1 collaborateur pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 150.000 habitants
	Plus de 1 000 000 d'hab.	3 + 1 collaborateur pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 500.000 habitants
Etablissements publics administratifs	Moins de 200 agents	1
	Plus de 200 agents	2
Communauté d'agglomération ou urbaine	Moins de 200 agents	1
	De 200 à 499 agents	3
	De 500 à 3000 agents	3 + 2 collaborateurs pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 500 agents
	Plus de 3000 agents	3 + 1 collaborateur pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 1.000 agents

L'effectif tel qu'il est présenté dans ce tableau ne fait pas référence à un nombre d'emplois budgétaires (auquel cas un emploi pourrait être partagé entre plusieurs personnes) mais à un nombre réel de personnes, quelle que soit leur durée de service (question écrite, Assemblée nationale, 11126, 9 mars 1998).

IV – AVANTAGES SOCIAUX, PROTECTION SOCIALE, RETRAITE

En matière de sécurité sociale, les collaborateurs de cabinet relèvent du régime général pour la maladie, la maternité, l'invalidité et le décès.

Concernant l'assurance vieillesse, ils relèvent soit du régime CNRACL, s'ils sont fonctionnaires CNRACL détachés dans l'emploi de collaborateur de cabinet (*article 65 loi 84-53*), soit du régime général complété par la retraite complémentaire IRCANTEC, dans tous les autres cas.

Dans les régions, les départements, les communes de plus de 80 000 habitants et les EPCI à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants, un logement de fonction et un véhicule peuvent être attribués par nécessité absolue de service à un seul emploi de collaborateur de cabinet.

Ces avantages en nature doivent être prévus par délibération, puis faire l'objet d'arrêtés individuels d'attribution par l'autorité territoriale (*article 21 de la loi 90-1067*).

En outre, une délibération peut prévoir des frais de représentation inhérents aux fonctions de collaborateur de cabinet (*article 21 de la loi 90-1067*). Les collaborateurs de cabinet ont droit au remboursement des frais pour les déplacements liés à l'exercice de leurs fonctions (*article 9 du décret 87-1004*).

V – INTERDICTIONS ET RESTRICTIONS AU RECRUTEMENT DE CERTAINES PERSONNES

La loi 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique pose de nouvelles contraintes quant au recrutement des collaborateurs de cabinet, dès lors qu'un lien familial relativement proche peut être établi.

5.1- L'interdiction d'emploi de certaines personnes

Il est interdit à l'autorité territoriale de compter parmi les membres de son cabinet (article 110 I, loi 84-53) :

Son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS) ou concubin ;
ses parents ou les parents de son conjoint, de son partenaire lié par un PACS ou de son concubin ;
ses enfants ou les enfants de son conjoint, de son partenaire lié par un PACS ou de son concubin.

En cas de violation de cette interdiction, le contrat conclu avec la personne concernée est rompu de plein droit et l'autorité territoriale rembourse les sommes versées au collaborateur de cabinet.

Un décret en Conseil d'État fixera les modalités du remboursement. Aucune restitution des sommes versées ne peut être exigée du collaborateur.

Des mesures transitoires sont prévues pour les collaborateurs de cabinet employés en violation de ces dispositions à la date du 16 septembre 2017 (art. 18 II loi n°2017-1339 du 15 sept. 2017) : sous réserve des dispositions relatives à la protection de la grossesse et de la maternité, l'autorité territoriale doit notifier le licenciement par lettre recommandée avec demande d'avis de réception dans les trois mois suivant le 16 septembre 2017. Le collaborateur peut exécuter le délai de préavis.

5.2- L'obligation d'information de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique de l'emploi de certaines personnes

Cette obligation d'informer la Haute Autorité concerne l'autorité territoriale (article 110 III de la loi 84-53) dans les collectivités ou établissements publics qui emploient des collaborateurs de cabinet soumis aux obligations de déclaration d'intérêts et de déclaration de situation patrimoniale (article 11 de la loi 2013-907), ou lorsque l'autorité territoriale compte parmi les membres de son cabinet son frère ou sa sœur, ou le conjoint, partenaire lié par un PACS ou concubin de son frère ou sa sœur, l'enfant de son frère ou de sa sœur, ou le conjoint, partenaire lié par un PACS ou concubin de cet enfant, son ancien conjoint, la personne ayant été liée à elle par un PACS ou son ancien concubin, l'enfant, le frère ou la sœur des personnes mentionnées précédemment, le frère ou la sœur de son conjoint, de son partenaire lié par un PACS ou de son concubin.

5.3 - Sanctions pénales

Le non-respect de ces dispositions expose l'autorité territoriale à des poursuites pénales (article 110 de la loi 84-53).

Ces dispositions pénales s'appliquent sans préjudice des articles du Code pénal réprimant les faits de concussion, de corruption, de prise illégale d'intérêts et de soustraction et détournement de biens (article 110 V de la loi 84-53 du 26 janvier 1984).

L'autorité territoriale n'est pas pénalement responsable lorsque l'infraction est commise pendant le délai de notification et le délai de préavis prévus par les dispositions transitoires fixées à l'article 18 II de la loi 2017-1339.