N° 861
SÉNAT

2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 juillet 2025

PROPOSITION DE LOI

visant à **clarifier** *et à* **sécuriser** *le* **rôle** *des* **collaborateurs** *de* **cabinet** *en* **collectivité territoriale**,

PRÉSENTÉE

Par MM. Cédric VIAL, Jérôme DURAIN, Bernard DELCROS, Mmes Nadine BELLUROT, Catherine BELRHITI, MM. Grégory BLANC, Max BRISSON, Bernard BUIS, Laurent BURGOA, Cédric CHEVALIER, Thierry COZIC, Mmes Sonia de LA PROVÔTÉ, Catherine DI FOLCO, Corinne FÉRET, M. Fabien GENET, Mme Pascale GRUNY, MM. Daniel GUERET, Patrice JOLY, Éric KERROUCHE, Gérard LAHELLEC, Franck MONTAUGÉ, Olivier PACCAUD, Mmes Guylène PANTEL, Anne-Sophie PATRU, MM. Rémy POINTEREAU, Hervé REYNAUD, Jean-Yves ROUX, Jean Pierre VOGEL, Mmes Marie-Do AESCHLIMANN, Jocelyne ANTOINE, MM. Jean-Michel ARNAUD, Jean BACCI, Mmes Marie-Jeanne BELLAMY, Martine BERTHET, Annick BILLON, MM. Olivier BITZ, Étienne BLANC, Jean-Baptiste BLANC, Mme Florence BLATRIX CONTAT, M. Michel BONNUS, Mme Alexandra BORCHIO FONTIMP, MM. Denis BOUAD, Hussein BOURGI, Jean-Luc BRAULT, Ian BROSSAT, Christian BRUYEN, Alain CADEC, Mme Agnès CANAYER, MM. Michel CANÉVET, Christophe CHAILLOU, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Patrick CHAUVET, Guillaume CHEVROLLIER, Mmes Marie-Carole CIUNTU, Catherine CONCONNE, Mireille CONTE JAUBERT, M. Édouard COURTIAL, Mme Cécile CUKIERMAN, M. Pierre CUYPERS, Mmes Laure DARCOS, Marta de CIDRAC, MM. Dominique de LEGGE, Albéric de MONTGOLFIER, Vincent DELAHAYE, Mme Patricia DEMAS, M. Franck DHERSIN, Mmes Élisabeth DOINEAU, Françoise DUMONT, M. Éric DUMOULIN, Mme Nicole DURANTON, MM. Daniel FARGEOT, Rémi FÉRAUD, Bernard FIALAIRE, Mmes Isabelle FLORENNES, Sylvie GOY-CHAVENT, M. Jean-Pierre GRAND, Mmes Michelle GRÉAUME, Jocelyne GUIDEZ, Véronique GUILLOTIN, M. André GUIOL, Mme Nadège HAVET, MM. Olivier HENNO, Loïc HERVÉ, Jean-Raymond HUGONET, Xavier IACOVELLI, Mmes Annick JACQUEMET, Micheline JACQUES, Lauriane JOSENDE, Else JOSEPH, Gisèle JOURDA, Mireille JOUVE, MM. Roger KAROUTCHI, Claude KERN, Khalifé KHALIFÉ, Christian KLINGER, Laurent LAFON, Marc LAMÉNIE, Michel LAUGIER, Mme Christine LAVARDE, MM. Antoine LEFÈVRE, Stéphane LE RUDULIER, Mme Marie-Claude LERMYTTE, MM. Henri LEROY, Pierre-Antoine LEVI, Jean-François LONGEOT, Mme Viviane MALET, MM. Didier MANDELLI, Alain MARC, David MARGUERITTE, Didier MARIE, Hervé MARSEILLE, Franck MENONVILLE, Mme Marie MERCIER, M. Damien MICHALLET, Mme Brigitte MICOULEAU, M. Alain MILON, Mmes Catherine MORIN-DESAILLY, Laurence MULLER-BRONN, Corinne NARASSIGUIN, MM. Philippe PAUL, Cyril PELLEVAT, Clément PERNOT, Cédric PERRIN, Mmes Évelyne PERROT, Marie-Laure PHINERA-HORTH, MM. Stéphane PIEDNOIR, Sebastien PLA, Mme Kristina PLUCHET, M. Jean-François RAPIN, Mme Marie-Pierre RICHER, MM. Olivier RIETMANN, Teva ROHFRITSCH, Bruno ROJOUAN, Mme Anne-Sophie ROMAGNY, M. David ROS, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Hugues SAURY, Stéphane SAUTAREL, Pascal SAVOLDELLI, Mme Elsa SCHALCK, M. Jean SOL, Mme Nadia SOLLOGOUB, M. Christopher SZCZUREK, Mmes Sylvie VALENTE LE HIR, Anne VENTALON, Sylvie VERMEILLET, MM. Paul VIDAL, Louis VOGEL et Dany WATTEBLED,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'autorité territoriale, son directeur de cabinet et le directeur général des services forment un trinôme qui ne peut fonctionner que sur la base d'une **définition** explicite du positionnement et des missions de chacun. Or, le métier des collaborateurs de cabinet, véritables « *travailleurs de l'ombre* », est **relativement méconnu,** d'autant que les règles applicables sont aujourd'hui disséminées dans des textes épars et peu lisibles ainsi que dans certaines décisions isolées du Conseil d'État. Conséquence : les collectivités territoriales sont aujourd'hui exposées à un risque contentieux, y compris au plan pénal, comme l'illustre le jugement du 29 mars 2023, par lequel le tribunal correctionnel de Paris a condamné pour « *détournement de fonds publics* » l'ancien président du conseil départemental du Val-de-Marne ainsi que son directeur de cabinet. En effet, il n'existe pas à l'heure actuelle, dans le code pénal, d'infraction spécifique sanctionnant le non-respect du nombre maximum d'emplois de cabinet, fixé par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

Telles sont les **conclusions** du rapport de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales, déposé le 25 juin 2024 et signé par Cédric Vial et Jérôme Durain[1].

Véritable « *invitation au voyage* » au cœur de l'écosystème des collectivités territoriales, le rapport vise à mieux faire connaitre la « *grandeur et les servitudes* » du métier de collaborateur de cabinet. Il formule **5 recommandations** tendant à **clarifier et sécuriser** leur rôle, avec un objectif constant : garantir **l'efficacité** de l'action publique locale.

La présente proposition de loi traduit les **recommandations de ce rapport**.

L'article premier consacre dans la loi les missions essentielles du collaborateur de cabinet : *« le collaborateur de cabinet assiste, accompagne, conseille, relaie et représente l'autorité territoriale. Il participe à l'élaboration de la stratégie de la collectivité, veille à la déclinaison et à la mise en œuvre de cette stratégie et concourt à la promotion de la collectivité et de son action »*. Par ailleurs, il procède, dans un souci de lisibilité du droit, à un **regroupement** des dispositions régissant les liens étroits unissant

[1] « Les collaborateurs de cabinet en collectivités territoriales : un rôle essentiel, des missions à clarifier » ; *rapport d'information n° 704 (2023-2024) ; https://www.senat.fr/notice-rapport/2023/r23-704-notice.html*

le collaborateur de cabinet à l'autorité territoriale. En effet, les compléments apportés par cet article premier seraient insérés juste après l'article L. 333-1 du code général de la fonction publique qui prévoit que « *pour former son cabinet, l'autorité territoriale d'une collectivité ou d'un établissement (...) peut librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre librement fin à leurs fonctions* ». L'ensemble de ces clarifications - de fond et de forme - sont très attendues car le collaborateur de cabinet facilite grandement l'exercice du mandat de l'autorité territoriale et exerce des **fonctions décisives** dans la bonne marche des collectivités territoriales et des établissements publics intercommunaux.

L'**article 2** consacre dans la loi la possibilité d'une autorité fonctionnelle du cabinet sur certains services. Le rapport de la délégation a en effet souligné **deux points fondamentaux** :

- le **directeur général des services** (DGS)**,** placé « *sous l'autorité* » de l'autorité territoriale, *« dirige l'ensemble des services de la collectivité »* aux termes de l'article 2 du décret n° 87–1101 du 30 décembre 1987. À ce titre, le DGS, autorité hiérarchique, est **seul habilité**, par exemple, à recruter, évaluer, promouvoir ou sanctionner **les agents** ;

- le **directeur de cabinet** peut avoir vocation, dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre des décisions politiques, à exercer, sur **certains services**, une **autorité fonctionnelle directe.** Cette autorité fonctionnelle peut elle-même être déléguée par le directeur de cabinet à certains collaborateurs, tels que le **chef de cabinet**, par exemple pour les questions de protocole. Cette pratique constante se justifie par la nécessité de garantir une plus **grande réactivité** et davantage **d'efficacité et de fluidité** dans la chaîne de décision. Le rapport de la délégation démontre la nécessité de **clarifier l'intérêt et les contours de cette autorité fonctionnelle.** Tel est l'objet de l'article 2 qui dispose que **«** *le collaborateur de cabinet peut exercer une autorité fonctionnelle sur certains services et peut émettre un avis simple sur le recrutement et l'évaluation des agents de ces services* ». La formule *« peut exercer »* signifie *« ni interdiction, ni obligation » :* autrement dit, rien n'oblige le cabinet à émettre un tel avis mais rien non plus ne peut le lui interdire s'il le souhaite. Cet avis consultatif ne lie pas le DGS, autorité hiérarchique exclusive, comme indiqué plus haut.

Par ailleurs, ce même article 2 renvoie à l'autorité territoriale le soin de déterminer les **collaborateurs et les services** concernés par cette autorité fonctionnelle, et ce en vertu des principes de libre administration des collectivités territoriales et de différenciation territoriale. Cette décision de l'autorité territoriale, qui pourrait prendre la forme d'un arrêté, devra être communiquée à l'organe délibérant dans un **souci de transparence**. Elle pourra utilement se traduire dans **l'organigramme** de la collectivité

(avec, par exemple, des flèches en pointillés pour représenter l'autorité fonctionnelle du cabinet sur les services).

L'**article 3** dispose que « *le président du conseil régional peut affecter à un ou plusieurs vice-présidents, ayant reçu délégation, un collaborateur exerçant des fonctions administratives et dont le rôle est de les assister dans l'exercice de leurs fonctions* ». Cette clarification est attendue : en effet, les **vice-présidents de régions** remplissent des fonctions importantes, compte tenu de la taille des grandes régions, de l'envergure des délégations que certains vice-présidents reçoivent du président, des montants financiers en cause et de leur niveau de responsabilité. Il paraît donc légitime qu'ils soient **accompagnés** dans l'exercice de leurs fonctions ; par ailleurs, l'article 3 clarifie les règles d'effectifs applicables aux collaborateurs du président des assemblées de Corse et de Martinique.

L'article 4 propose de remédier à **deux difficultés** relevées dans le rapport de la délégation.

En premier lieu, dans sa rédaction actuelle, le décret précité de 1987 **ne prévoit pas le cas d'un cabinet mutualisé entre une commune** et **un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).** Cette mutualisation peut pourtant, dans certaines circonstances et selon les volontés politiques locales, présenter un intérêt **certain** et **contribuer à l'efficacité de l'action publique locale.** Prenons le cas d'une commune qui a droit à **5** collaborateurs et d'un EPCI à **10**. Si la commune et son EPCI décident de mutualiser le cabinet de ce dernier, c'est-à-dire de lui confier la gestion des affaires de la commune et de l'EPCI, il ne pourra pas **cumuler** les deux plafonds. En d'autres termes, le cabinet mutualisé **sera,** dans cet exemple, **limité à 10 collaborateurs**, et non à 15. Le rapport de la délégation invite ainsi le pouvoir réglementaire à assouplir le décret précité de 1987 en permettant **un cumul des deux plafonds d'emplois. Tel est l'objet de la première partie de l'article 4 qui sécurise l'organisation et la gestion des cabinets mutualisés.**

En second lieu, ce même article 4 vise à remédier à l'impossibilité actuelle de **pourvoir au remplacement d'un collaborateur durablement absent**. En effet, le rapport de la délégation précise que dans sa rédaction en vigueur, le décret précité de 1987 fixant l'effectif maximal des collaborateurs de cabinet **ne permet pas l'ouverture d'un poste supplémentaire** pour réaliser la mission en lieu et place de l'agent absent pour cause de congé (maternité, parental, maladie...). Ainsi, en cas de plafond atteint, la collectivité **n'a pas la possibilité de recruter un collaborateur de cabinet supplémentaire** pendant la durée d'indisponibilité de l'agent concerné, alors qu'elle peut procéder à un tel remplacement pour un emploi permanent. Pourtant, cette indisponibilité **peut durer parfois des années**, dans le cas, par exemple, d'un congé maternité suivi d'un congé parental

pour plusieurs enfants. Cette situation n’est pas sans poser des difficultés à certaines collectivités, susceptibles de faire l’objet d’une **observation de la chambre régionale des comptes (CRC).** L’article 4 rend ainsi possible le remplacement d’un collaborateur durablement absent, sans qu’on ne puisse opposer à l’autorité territoriale le dépassement du plafond du nombre de collaborateurs de cabinet. Il est entendu que le remplaçant sera **librement recruté** par l’autorité territoriale, au même titre que celui qu’il remplace.

Proposition de loi visant à clarifier et à sécuriser le rôle des collaborateurs de cabinet en collectivité territoriale

Article 1er

① Après l'article L. 333-1 du code général de la fonction publique, sont insérés des articles L. 333-1-1 et L. 333-1-2 ainsi rédigés :

② « *Art. L. 333-1-1*. – Le collaborateur de cabinet assiste, accompagne, conseille, relaie et représente l'autorité territoriale. Il participe à l'élaboration de la stratégie de la collectivité, veille à la déclinaison et à la mise en œuvre de cette stratégie et concourt à la promotion de la collectivité et de son action.

③ « *Art. L. 333-1-2*. – Les collaborateurs de cabinet 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 accompli auprès d'elle. »

Article 2

① L'article L. 333-10 du code général de la fonction publique est ainsi rédigé :

② « *Art. L. 333-10*. – Le collaborateur de cabinet peut exercer une autorité fonctionnelle sur certains services et peut émettre un avis simple sur le recrutement et l'évaluation des agents de ces services. L'autorité territoriale détermine les collaborateurs et les services concernés. »

Article 3

① La section 1 du chapitre III du titre III du livre III du code général de la fonction publique est complétée par deux sous-sections ainsi rédigées :

② *« Sous-section 3*

③ *« Collaborateurs de vice-présidents du conseil régional*

④ « *Art. L. 333-12-1*. – Le président du conseil régional peut affecter à un ou plusieurs vice-présidents ayant reçu délégation un collaborateur exerçant des fonctions administratives et dont le rôle est de les assister dans l'exercice de leurs fonctions.

⑤ *« Sous-section 4*

⑥ *« Collaborateurs du président des assemblées de Corse et de Martinique*

⑦ « *Art. L. 333-12-2*. – Sans préjudice des dispositions de l'article L. 333-1 et par dérogation à l'article L. 415-1, le président de l'Assemblée de Corse et le président de l'assemblée de Martinique peuvent librement recruter un ou plusieurs collaborateurs de cabinet dans la limite de l'effectif maximal applicable aux collaborateurs de cabinet du président du conseil exécutif de la collectivité de Corse et aux collaborateurs de cabinet du président du conseil exécutif de la collectivité de Martinique et mettre librement fin à leurs fonctions. Ces agents ne rendent compte qu'au président de l'assemblée, lequel décide des conditions et des modalités d'exécution du service accompli auprès de lui.

⑧ « Les articles L. 333-2 à L. 333-9 leur sont applicables. »

Article 4

① L'article L. 333-9 du code général de la fonction publique est complété par un 3° ainsi rédigé :

② « 3° Pour les cabinets mutualisés en application de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales, de l'importance démographique de la ou des collectivités territoriales et du nombre de fonctionnaires employés pour l'établissement public de coopération intercommunale.

③ « Nonobstant l'effectif maximal de collaborateurs de cabinet applicable à la collectivité ou à l'établissement, un agent contractuel peut être librement recruté par l'autorité territoriale pour assurer le remplacement d'un collaborateur de cabinet absent pour cause de congés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

④ « L'agent contractuel qui assure ce remplacement est recruté par contrat conclu pour une durée déterminée couvrant l'absence du collaborateur de cabinet à remplacer. »