

L'HONORARIAT DE FONCTIONS AU SEIN DU BLOC LOCAL

LA FIN DE MANDATS OU DE FONCTIONS EXÉCUTIVES COMMUNALES ET INTERCOMMUNALES PERMET À CERTAINS ÉLUS AYANT ŒUVRÉ POUR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL DURANT UN CERTAIN NOMBRE D'ANNÉES DE RECEVOIR UNE DISTINCTION HONORIFIQUE DE LA PART DE L'ÉTAT.

Pour honorer publiquement les élus quittant leurs mandats ou fonctions et ayant œuvré pendant un certain nombre d'années au service de l'intérêt général, l'État est habilité à attribuer des distinctions honorifiques : la médaille d'honneur ou l'honorariat de fonctions, lesquels ne répondent pas aux mêmes conditions d'obtention. Aussi peut-il être indiqué qu'aucun autre titre honorifique ne peut être reconnu par une assemblée locale¹.

Si les développements n'auront pour objet que l'honorariat de fonctions, indiquons que la médaille d'honneur, attribuée sous conditions² par le préfet, permet notamment aux titulaires et anciens titulaires de mandats électifs d'être proposés à son attribution. À titre d'exemple, les élus intercommunaux ayant exercé leur mandat d'une durée équivalente à au moins vingt ans peuvent potentiellement se voir attribuer ladite médaille³.

L'honorariat de fonctions, quant à lui, permet, sous conditions⁴, à une personne de se voir conférer un titre honorifique au titre des fonctions exécutives qu'elle a pu exercer soit au sein d'une commune, soit au sein de l'intercommunalité pendant au moins dix-huit ans.

L'honorariat pour l'exercice de fonctions municipales

Aux termes de la loi, « l'honorariat est conféré par le représentant de l'État dans le département aux anciens maires, maires délégués et adjoints qui ont exercé des fonctions municipales pendant au moins dix-huit ans. Sont comptés pour une durée de six ans les mandats municipaux qui, par suite de dispositions législatives, ont eu une durée inférieure à six ans, à condition qu'elle ait été supérieure à cinq ans »⁵.

Plusieurs conditions entrent donc en ligne de compte pour se voir attribuer un tel titre honorifique. Ainsi, l'exercice d'un mandat communal pendant dix-huit ans sans fonction exécutive municipale ne permet pas de l'obtenir⁶. Cependant, les services de l'État considèrent que sont prises en compte, non seulement les fonctions de maire, maire délégué ou adjoint, mais également celles de conseiller municipal dès lors que l'intéressé a, à un moment donné durant chacun de ses mandats, exercé l'une de ces fonctions exécutives⁷.

Par ailleurs, ces fonctions/mandats municipaux ne doivent pas nécessairement avoir été exercées de façon continue⁸. Le cumul des années de fonctions/mandats

doit en revanche atteindre dix-huit ans⁹. L'application des conditions actuelles pour l'obtention de l'honorariat peut comporter des limites dans leurs traductions pratiques selon un parlementaire¹⁰, mais le Gouvernement n'envisage pas à ce jour de modifier ses conditions d'obtention¹¹ alors qu'il n'y était pas fermement opposé sous d'autres législatures¹².

Il en résulte une impossibilité d'obtenir l'honorariat après l'exercice d'un seul mandat (six ans)¹³ ou de deux mandats (douze ans)¹⁴. La raison en est que « l'adoption d'une telle disposition reviendrait à vider de toute signification le caractère exceptionnel de la reconnaissance accordée aux élus attributaires de l'honorariat »¹⁵. Dans le même sens, réduire le délai actuel « permettrait certes à davantage d'élus de se voir accorder cette distinction honorifique, mais contribuerait également à la banaliser »¹⁶.

« Le décernement de l'honorariat est, sous réserve que les conditions précitées soient remplies, obligatoirement accordé par le préfet »

Indiquons qu'une évolution législative majeure modifiant les conditions de son attribution a eu lieu. Partant du constat que les contingences, notamment professionnelles, peuvent conduire des élus à une relative mobilité, il n'est plus nécessaire d'avoir exercé les fonctions précitées « dans la même commune »¹⁷ depuis la modification de la loi en 2004¹⁸. Toutefois, ne sont pas prises en compte au titre des dix-huit années les fonctions exécutives exercées dans d'autres collectivités que celles pour lesquelles l'honorariat est demandé (commune, intercommunalité, département, région). À titre d'exemple, « les fonctions exercées au sein de structures intercommunales ne sont pas prises en compte pour l'attribution de l'honorariat »¹⁹ communal. En d'autres termes, seules sont prises en compte les durées de fonctions/mandats exercées au sein d'un même échelon territorial.

Si les intéressés doivent avoir cessé les fonctions pour lesquelles l'honorariat est demandé, rien ne s'oppose à ce que les anciens maires, maires délégués et adjoints continuent d'exercer les fonctions de conseiller municipal²⁰. De même, dans l'hypothèse où les élus honoraires seraient ultérieurement réélus aux fonctions pour lesquelles l'honorariat leur a été conféré, ce titre ne devrait pas être remis en cause pour cette unique raison²¹.

Lorsqu'il est sollicité par l'intéressé auprès du préfet de département, le décernement de l'honorariat est, sous réserve que les conditions précitées soient remplies, automatiquement accordé par le préfet²². Il a également été précisé que ce titre n'est pas subordonné « à la formulation préalable d'un vœu en ce sens du conseil municipal »²³, ni à « la consultation préalable du conseil municipal »²⁴.

Signalons que le titre accordé est purement honorifique, il ne crée aucun droit supplémentaire à celui qui en est bénéficiaire²⁵ et « n'est assorti d'aucun avantage financier imputable sur le budget communal »²⁶.

Par ailleurs, une fois accordé, l'honorariat ne peut être retiré par le préfet de département que si l'intéressé a fait l'objet d'une « condamnation entraînant l'inéligibilité »²⁷.

L'honorariat pour l'exercice de fonctions intercommunales

Sous réserve d'une éventuelle interprétation jurisprudentielle contraire, les dispositions relatives à l'honorariat de fonctions des élus municipaux sont rendues applicables aux élus intercommunaux²⁸. La raison en est que, de façon générale, les règles prévues par le Code général des collectivités territoriales à propos des maires et des adjoints concernent également les exécutifs intercommunaux dès lors qu'il n'existe pas de disposition législative contraire²⁹, ce qui se vérifie dans le présent cas.

« Les dispositions régissant l'honorariat ont vocation à être transposées aux fonctions exécutives intercommunales »

Il peut être indiqué qu'une réponse ministérielle relativement ancienne considère que « l'honorariat ne peut être conféré aux présidents et vice-présidents » d'intercommunalités³⁰, mais son raisonnement semble contradictoire avec ce qui précède.

Il en résulte que les dispositions régissant l'honorariat ci-dessus indiquées ont vocation à être transposées aux fonctions exécutives intercommunales que constituent les fonctions de président et de membres du bureau, ce qui a déjà été réalisé dans la pratique. ●

RAPHAËL MEYER

¹ Rép. min., QE n° 00979, JO Sénat du 18 janvier 2018, p. 210.

² Code des communes, art. R. 411-41 à R. 411-53.

³ Si la médaille est intitulée « Médaille d'honneur régionale, départementale et communale » sont notamment concernés les mandats intercommunaux (Code des communes art. R. 411-42).

⁴ Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L. 2122-35 : lesquelles font l'objet de développements, cf. infra.

⁵ CGCT, art. L. 2122-35.

⁶ Ces années n'entrent pas dans le décompte des années à prendre en considération.

⁷ Circ. n° 2008-03 du 3 mars 2008 : « cette condition ne doit pas s'entendre comme au moins dix-huit ans de mandat de maire ou d'adjoint. Le fait d'avoir occupé à un moment donné les fonctions de maire, maire délégué ou adjoint au cours des dix-huit années prises en compte suffit pour répondre à cette exigence »; Rép. min., QE n° 26562, JO AN du 17 septembre 2013, p. 9728.

⁸ QE n° 05101, JO Sénat du 18 septembre 2008, p. 1894.

⁹ Étant entendu que « Sont comptés pour une durée de six ans les mandats municipaux qui, par suite de dispositions législatives, ont eu une durée inférieure à six ans, à condition qu'elle ait été supérieure à cinq ans » (CGCT, art. L. 2122-35).

¹⁰ Rép. min., QE n° 18975, JO Sénat du 19 novembre 2020, p. 5389 : « Théoriquement, un élu ayant assuré une petite partie de ces dix-huit années comme maire et l'essentiel comme conseiller municipal d'opposition, peut prétendre à l'honorariat. Dans le même temps, des maires l'ayant été durant deux mandats complets, élus deux fois sur leur nom, ne peuvent alors y prétendre ».

¹¹ Rép. min., QE n° 18975, JO Sénat du 1^{er} juillet 2021, p. 4101.

¹² À ce titre, le Gouvernement avait indiqué ne pas être opposé « à engager une réflexion sur le nombre de mandats nécessaires pour pouvoir prétendre à l'honorariat » (Rép. min. QE n° 03873, JO Sénat du 24 juillet 2008, p. 1515). Une telle réflexion pouvant éventuellement être engagée « à l'occasion de la préparation des prochains textes de nature électorale » (Rép. min., QE n° 06517, JO Sénat du 19 mars 2009, p. 715).

¹³ Rép. min., QE n° 35253, JO AN du 14 décembre 2004, p. 10041.

¹⁴ Rép. min., QE n° 06568, JO Sénat du 9 avril 2009, p. 903.

¹⁵ Rép. min., QE n° 35253, JO AN du 14 décembre 2004, p. 10041.

¹⁶ Rép. min., QE n° 06568, JO Sénat du 9 avril 2009, p. 903.

¹⁷ CGCT, art. L. 2122-35 dans sa version en vigueur jusqu'à la modification opérée par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

¹⁸ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004, art. 13, modifiant l'article L. 2122-35.

¹⁹ Circ. n° 2008-03 du 3 mars 2008.

²⁰ Rép. min., QE n° 26562, JO AN du 17 septembre 2013, p. 9728.

²¹ Circ. n° 2008-03 du 3 mars 2008. En revanche, la condamnation entraînant l'inéligibilité permet de remettre en cause ce titre (CGCT, art. L. 2122-35).

²² CGCT, art. L. 2122-35 : « L'honorariat est conféré », or, selon le Conseil constitutionnel, « l'emploi du présent de l'indicatif [a] valeur impérative » (Cons. const., 17 janvier 2008, n° 2007-561 DC, consid. n° 17); CGCT, art. L. 2122-35 : « L'honorariat ne peut être refusé par le représentant de l'État dans le département » sauf « si l'intéressé a fait l'objet d'une condamnation entraînant l'inéligibilité ».

²³ Rép. min., QE n° 27318, JO AN du 16 septembre 2008, p. 8052; Rép. min., QE n° 05101, JO Sénat du 18 septembre 2008, p. 1894.

²⁴ Ibid.

²⁵ À titre d'exemple, il a été précisé que si les maires et adjoints peuvent obtenir une carte d'identité à barrement tricolore leur permettant d'attester leurs responsabilités municipales, son « existence n'est justifiée que parce que les intéressés ont la qualité d'officiers de police judiciaire. Au demeurant, elle ne peut être détenue par eux que tant qu'ils exercent effectivement les fonctions correspondantes. L'honorariat ne constituant pas une fonction à laquelle serait attachée la qualité d'officier de police judiciaire, il ne peut être envisagé de délivrer un document présentant les mêmes caractéristiques aux maires honoraires » (Rép. min., QE n° 02579, JO Sénat du 23 octobre 1986, p. 1499).

²⁶ CGCT, art. L. 2122-35.

²⁷ CGCT, art. L. 2122-35.

²⁸ CGCT, art. L. 2122-35, applicable sur renvoi de l'article L. 5211-2 du même code.

²⁹ CGCT, art. L. 5211-2.

³⁰ Rép. min., QE n° 05226, JO Sénat du 15 juillet 2010, p. 1867.