

Risque social et prise en charge des élus locaux

Guillaume Beaussonie

Professeur à l'Université Toulouse 1-Capitole
IEJUC (EA 1919)

Les élus locaux, c'est-à-dire les élus des collectivités territoriales de la République que sont essentiellement les communes, les départements et les régions (un peu plus de 500 000 personnes), ont un statut juridique qui n'est pas toujours simple à définir en raison, essentiellement, du caractère inéluctablement éphémère de leur mandat. Par ailleurs, celui-ci n'empêchant pas nécessairement l'exercice parallèle d'une profession, voire d'un autre mandat, il semble encore plus difficile d'institutionnaliser un statut qui peut très bien ne représenter, en vérité, que l'accessoire d'un autre statut, préexistant et principal. Au surplus, au sein desdits élus, existe sans aucun doute une grande diversité de situations, de telle sorte qu'une condition juridique unique pour tous et pour chacun pourrait apparaître illusoire.

Au premier rang des interrogations suscitées par ce rapide état des lieux, on trouve, sans surprise, la recherche de sécurité que constitue l'existence d'un régime de protection sociale à la fois adapté pour ces élus et adaptable à ces élus. Les caractères intermittents et hétérogènes de leurs statuts rendent, en effet, une telle protection d'autant plus indispensable. Dès lors, sans surprise, depuis une trentaine d'années, plusieurs réformes ont eu précisément pour objet de construire cette protection, de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux,

en passant par la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, jusqu'à la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013, qui a affilié tous les élus mentionnés à l'article 72 de la Constitution de 1958 au régime général de la Sécurité sociale.

Il ressort de ces textes que, du point de vue des risques pris en charge, l'élu local constitue finalement une personne comme une autre, sa protection sociale n'empruntant donc pas un modèle différent. Plus encore, on vient de le dire, c'est le régime général, dont on se souvient qu'il devait être celui de tous, ce qu'il n'a pourtant jamais été, qui a vocation à recevoir ces élus. On aurait pu, pourtant, envisager que des risques propres à ce statut apparaissent et, à l'inverse, que d'autres risques, pas vraiment liés à la possession d'un tel statut, ne soient pas pris en compte dans ce cadre spécifiquement. Autrement dit, il y aurait peut-être eu matière à créer un véritable régime spécial.

Ce qui n'empêche que, pour toutes les raisons susvisées, la couverture de tous ces risques, quels qu'ils soient, lorsqu'elle s'opère effectivement dans le cadre du statut d'élu local, demeure adaptée à la particularité et, surtout, à la variabilité de ce dernier.

En somme, en ce qui concerne la couverture sociale des élus locaux, il appert que si les risques pris en

charge sont constants, leur couverture n'en a pas moins été adaptée.

I - La constance de la définition des risques

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a donc permis à l'ensemble des élus locaux - ainsi qu'aux délégués des collectivités territoriales membres d'un établissement public de coopération intercommunale - d'être affiliés à un régime préexistant de sécurité sociale pour l'ensemble des risques couverts : maladie, vieillesse et travail. Les élus locaux font effectivement partie, à la suite des artistes auteurs et des ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses, des « personnes rattachées au régime général pour l'ensemble des risques »¹.

Cette affiliation au régime général des élus locaux révèle déjà bien des choses : d'abord, les élus partagent avec les artistes une certaine précarité. Comme l'artiste, qui n'est pas toujours inspiré ou embauché, l'élu peut très bien perdre son mandat. En ce sens, le régime général, par son aptitude à régir ceux qui ne travaillent plus, fût-ce provisoirement, semble le plus adapté à de telles situations. Ensuite, cette affiliation repose sur une logique d'assimilation des indemnités de fonction à des salaires, en tout cas à des revenus perçus comme étant suffisamment pérennes pour que des cotisations s'y adossent et, par là même, que des droits propres naissent au profit des élus. En cela, l'affiliation participe à la création d'un statut unique de l'élu local et, partant, à une homogénéisation ainsi qu'à une institutionnalisation de ce statut². Enfin, le régime général, faute d'être universel, n'en demeure pas moins le régime de principe, autrement

dit celui auquel il faut agréger tous ceux qui ne disposent pas d'un régime spécifique.

Précisément, n'aurait-il pas été pertinent, une fois n'est pas coutume, de déterminer un tel régime ou d'insérer les élus locaux dans un régime spécial préexistant ? La question semble peu orthodoxe, tant la dispersion des régimes apparaît comme la cause de bien des maux : inégalité, déficit, complexité etc. Par ailleurs, l'Ordonnance de 1945 avait, si ce n'est annoncé, du moins souhaité leur disparition³. Pour autant, si la différence entre régime général et régimes spéciaux garde un sens, ne devrait-elle pas être exclusivement fondée sur la particularité des risques encourus par un domaine socio-professionnel déterminé ?

Or, de ce point de vue, si les élus locaux ne tombent pas plus malades que les autres, le caractère éphémère de leur fonction, éventuellement cumulée avec un autre emploi, pose des questions en ce qui concerne les risques vieillesse et travail. Le basculement dans le régime général permet aux élus d'être en quelque sorte considérés comme des travailleurs qui, en tant que tels, acquièrent des droits en propre, substituant ou complétant des droits acquis par ailleurs à un autre titre. Ainsi, en ce qui concerne par exemple les accidents du travail, sont pris en charge les accidents survenus à l'occasion des déplacements de l'élu entre son domicile et le lieu d'exercice de sa fonction. Les élus peuvent alors percevoir, à ce

(1) CSS, art. L. 382-31.

(2) Même si la nuance est de mise au stade de la couverture : v. *infra*.

(3) Art. 17 de l'ord. n° 45-2250 du 4 oct. 1945 portant organisation de la sécurité sociale.

titre, des prestations en espèces et des indemnités journalières de la sécurité sociale. En ce qui concerne les retraites, l'affiliation des élus autorise ceux dont l'indemnité - ou les indemnités - excède un certain plafond - environ 1 500 euros -, de bénéficier d'un report au compte et de valider, de la sorte, quatre trimestres d'assurance vieillesse par an⁴. Dès lors, on le constate, sauf à entrer dans le détail des règles applicables, qui permettent de différencier les élus selon, notamment, l'étendue de leur mandat, et malgré le temps inéluctablement limité de leur(s) fonction(s), aucune véritable particularité n'a finalement été retenue du strict point de vue de la protection sociale. Tout au plus faut-il, le cas échéant, combiner la protection attachée à cette fonction avec elle attachée à une profession parallèle, ce qui n'est pas propre non plus à la situation de l'élu local⁵.

C'est, en réalité, en droit social en général que la spécificité apparaît, notamment à travers la protection particulière dont bénéficie l'élu par ailleurs salarié. Le salarié qui exerce un mandat d'élu local possède effectivement un certain nombre de droits, qui varient selon que le salarié interrompt son activité professionnelle ou non durant son mandat. Pour l'essentiel, lorsque l'élu poursuit son travail, son contrat de travail est simplement suspendu durant son temps d'absence et il est protégé à l'instar d'un représentant du personnel ; à l'inverse,

lorsque l'élu interrompt son activité, son contrat de travail est également suspendu et il peut notamment prétendre réintégrer l'entreprise qui l'embauchait⁶. En un sens, afin de basculer de nouveau dans le domaine de la protection sociale, ces règles s'inscrivent au sein d'un risque potentiellement fort pour les élus locaux : celui de perdre son emploi durant le mandat et à raison de ce mandat.

Dans une optique similaire, de détermination de risques qui soient vraiment propres aux élus locaux, on aurait pu envisager qu'un risque pénal soit aussi pris en compte, en ce sens que les responsabilités attachées au mandat d'élu conduisent, parfois, à assumer une responsabilité provoquée par d'autres personnes et en vertu d'une causalité très lointaine. Il faudrait alors, si tel était le choix finalement fait, assumer de telles règles et les établir clairement et non, comme le législateur a pu le faire en 1996 puis en 2000, instaurer un régime complexe et peu lisible dont le seul but était de rendre plus difficile l'engagement de la responsabilité pénale des élus imprudents ou négligents⁷.

Pour le reste, c'est-à-dire pour les risques classiques, l'adaptation à l'élu local résulte donc davantage de la couverture mise en place, c'est-à-dire de l'application du régime, que de la détermination préalable de son domaine.

II - L'adaptation de la couverture des risques

Des risques ou des charges sont dits « sociaux », moins parce qu'ils sont de

nature sociale - on pourrait alors en concevoir d'autres : guerres, accidents

(4) V. décret n° 2013-362 du 26 avr. 2013.

(5) V. par ex., à cet égard, T. Tauran, La coordination des régimes de Sécurité sociale en droit interne, Dr. soc. 2009. 1254.

(6) V. art. L. 2123-7 s. (élu municipal), L. 3123-5 s. (élu départemental) et L. 4135-5 s. (élu régional) CGCT.

(7) V. ainsi c. pén., art. 121-3, tel qu'issu de la loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence, puis de la loi n° 2000-647 du 10 juill. 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels. V. par ex., à cet égard, Ph. Conte, Le lampiste et la mort, Dr. pénal 2001, n° 1.

de la circulation, attentats terroristes etc. ; et on meurt, on se blesse ou on enfante etc., même en dehors d'une société -, que parce qu'ils sont pris en charge par la société, faute de la capacité ou de l'envie pour les assureurs classiques de le faire. L'ampleur de ces risques, en effet, empêcherait ces derniers de tirer un profit quelconque de leur activité, seule l'intervention désintéressée d'un État, un « État-Providence », étant alors susceptible de se substituer à la leur. Il ne faut donc pas minimiser l'importance de la couverture mise en place dans la particularisation d'une protection sociale, le régime déterminé révélant également un véritable choix qui a été fait par la société.

À cet égard, quand bien même, on vient de le voir, ils s'inscrivent désormais au sein d'un même régime - le régime général -, les élus locaux n'en bénéficient pas tous avec la même intensité. Il faut comprendre les raisons et les implications de ces disparités.

En effet, en raison de l'existence d'un plancher d'assujettissement des indemnités de fonction aux cotisations, certains élus locaux en sont dispensés, sauf à ce qu'ils aient cessé toute activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat et qu'ils ne relèvent plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale⁽⁸⁾. En contrepartie, ces élus qui ne cotisent donc pas ne pourront pas prétendre bénéficier des prestations en espèces correspondantes, c'est-à-dire de la retraite de base et des indemnités journalières. Il n'empêche que, pour l'essentiel, la couverture des risques apparaît améliorée, les élus locaux cotisant acquérant quant à eux de nouveaux droits en matière de retraite et d'accidents du travail.

À la fin, néanmoins, le tableau demeure beaucoup plus contrasté, qui jure avec l'impression d'homogénéité qui ressortait de l'assujettissement de tous à un même régime. Les risques sont sans doute mieux couverts en général, mais certains élus locaux n'ont, semble-t-il, absolument rien gagné à la réforme, au contraire. Par exemple, en matière d'assurance-maladie, certains élus sont soumis à de nouvelles cotisations, sans que les prestations dont ils bénéficiaient n'aient été améliorées. Pire, même ceux qui semblaient avoir le plus profité de la réforme, c'est-à-dire ceux qui ont adhéré au régime général sans avoir, en contrepartie, à cotiser pour cela, n'ont en réalité pas vraiment obtenu quoi que ce soit. Leur sont effectivement servies les prestations universelles, déjà ouvertes à tous, alors qu'ils ne bénéficient pas davantage qu'avant des prestations contributives. Par exemple, en matière de retraite, si les élus dont l'indemnité mensuelle est inférieure à une somme fixée par décret, équivalente à un demi plafond de la sécurité sociale - 1 565 euros - sont dispensés de cotisations, ils ne peuvent, à défaut d'exercer une autre activité professionnelle, acquérir de nouveaux droits, ni dans le régime de base, ni dans le régime complémentaire...

On en vient dès lors à se demander si le système « à la carte », qui précédait la réforme de 2012, n'était pas finalement plus adapté à une catégorie socio-professionnelle composée de situations aussi diverses. Et, puisque le débat ne porte finalement que pour deux risques, la vieillesse et le travail, un régime spécial relatif à eux, on le répète, aurait peut-être été plus adapté, le régime général ayant de toute façon vocation à s'appliquer pour le reste.

(8) CSS, art. L. 382-31, et v. décret n° 2013-362 du 26 avr. 2013.