

HENIN-BEAUMONT : UN AUTRE DÉRAPAGE EST-IL POSSIBLE ?

CE, 2 mars 2010, n° 328843 - Cour des comptes, rapport public annuel 2010

Le 2 mars 2010, le Conseil d'État a rendu un arrêt dans une affaire qui défrayait la chronique depuis près de 7 ans. En validant la révocation du maire de la commune d'Hénin-Beaumont, le Conseil d'État a mis un point final à ce qui constitue l'une des affaires de négligences budgétaires les plus importantes de ces dernières années. Pour autant, la mise en œuvre de cette procédure exceptionnelle démontre paradoxalement les limites de l'action des instances financières, alors que le 22 juin dernier se tenait devant la CRC-Pas-de-Calais l'audience de gestion de fait.

Le cas de la gestion de la commune d'Hénin-Beaumont constitue, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport annuel 2010, « un cas d'école des interventions possibles des juridictions financières auprès d'une collectivité ». On pourrait également ajouter qu'il constitue un cas d'école de l'application de l'article L. 2122-16 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), non seulement parce que les révocations des élus sont rares mais également et surtout parce que la révocation des maires pour négligence dans l'établissement des documents budgétaires et la gestion des biens communaux est encore plus rare. Depuis la décentralisation, on note ainsi un seul et unique précédent (CE, 27 février 1987, n° 78247).

En l'espèce, la gravité de la situation découle de l'importance des moyens mis en œuvre par la chambre régionale des comptes (CRC) du Pas-de-Calais pour tenter d'endiguer la dérive budgétaire de la commune. Toutes les mesures dont disposent les juridictions financières ont été mises en œuvre :

- un contrôle budgétaire : en application de l'article L. 232-1 du Code des juridictions financières (CJF), la CRC du Pas-de-Calais, saisie par le préfet sur les fondements des articles L. 1612-5 (déséquilibre du budget prévisionnel), L. 1612-14 (déficit excessif des comptes des années antérieures) et L. 1612-15 du CGCT (défaut d'inscription d'une dépense obligatoire), a contrôlé les actes budgétaires et l'exécution du budget de la commune et a émis douze avis budgétaires motivés entre 2003 et 2008 ;
- un examen de gestion : la CRC a, sur le fondement de l'article L. 211-8 du CJF, établi deux rapports à six mois d'intervalle portant, d'une part, sur la régularité des actes de gestion et plus précisément sur l'endettement et les risques de cessation des paiements et, d'autre part, sur les causes des dérives observées. Les rapports ont été transmis au préfet et au procureur de la République ;
- une procédure de gestion de fait : initiée sur réquisitoire du procureur financier sur le fondement de l'article R. 262-18 du CJF, cette procédure a donné lieu à une audience le 22 juin dernier.

Alors que la mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures apparaît révéler un usage on ne peut plus complet des compétences des CRC, il n'en demeure pas moins qu'elles démontrent également les limites des procédures de contrôle budgétaire des collectivités territoriales, dans la mesure où elles n'ont pas permis de stopper les dérives.

Ce n'est pas tant, en raison de ce que la responsabilité du maire ne peut être engagée devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). L'article L. 312-1 II e) du CJF exclut en effet le maire, à raison des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, des personnes justiciables de la Cour.

Cette espèce illustre malheureusement le fait que les autorités judiciaires et préfectorales n'ont réagi que trop tard aux alertes données par la Chambre.

Il faut attendre 2009 pour que le préfet ait recours aux pouvoirs qu'il tient de l'article L. 2122-16 du CGCT. En application de ces dispositions, le préfet peut demander au ministre de l'Intérieur la suspension des maires et des adjoints pour une durée d'un mois. Ceux-ci peuvent ensuite être révoqués par décret du président de la République.

La suspension a été prononcée, le 29 avril 2009, au regard des griefs suivants - tous retenus par un rapport d'observation définitif du 25 mars 2009 :

- détérioration de la situation financière de la commune depuis de nombreuses années en dépit des mesures de contrôles budgétaires répétées pour déficit excessif et déséquilibre budgétaire ;
- absence de suite donnée aux recommandations de modération des dépenses et de rigueur comptable formulées par les services préfectoraux, les services de la comptabilité publique et la CRC dans ses avis et ses rapports définitifs.

Un mois plus tard, par un décret du 28 mai 2009, le maire d'Hénin-Beaumont était révoqué pour « graves négligences (...) dans l'établissement des documents budgétaires et dans la gestion des biens communaux [et du refus] de manière répétée de prendre en compte les diverses recommandations émises par la Chambre régionale des comptes et par le préfet ».

Le maire révoqué a contesté ce décret, rejetant les griefs formulés à son égard. Il estime en effet avoir mis en œuvre des actions pour remédier au déséquilibre.

Toutefois, se fondant sur l'ensemble des interventions et des procédures initiées par le préfet et de la CRC du Pas-de-Calais, le Conseil d'État a considéré que les initiatives du maire ne répondaient pas à l'objectif de mise en œuvre d'un plan de redressement et que dès lors sa responsabilité dans l'importante dégradation de la situation financière de la commune d'Hénin-Beaumont était établie.

De fait, la révocation du maire est désormais définitive. Conformément aux dispositions de l'article L. 2122-16 du CGCT, il a également été inéligible aux fonctions de maire et d'adjoint pendant une durée d'un an.

Reste dans les faits que la responsabilité financière de l'élu, qui ne sera *in fine* engagée qu'au bout d'un long marathon juridictionnel, constituera une piètre réparation au regard d'un préjudice communal qui s'est amplifié de façon exponentielle en dépit de l'exercice par la CRC de l'ensemble de ses compétences.

Cyrille Bardon et Caroline Gaffodio
Avocats au Barreau de Paris
Cabinet Bardon - de Faÿ