

REPUBLIQUE DU BURUNDI



MINISTERE DE L'INTERIEUR

**GUIDE PRATIQUE DU CONTROLE DE TUTELLE
DES ACTES DES COMMUNES**

2ème édition

Bujumbura, avril 2014

Le contenu de ce guide relève de la seule responsabilité de l'auteur et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'opinion de l'Union européenne

Table des Matières

1.	Introduction	5
2.	Principes généraux et fondements du contrôle de légalité.....	8
2.1.	Principes généraux du contrôle de légalité	8
2.1.1.	Qu'est-ce que le contrôle ?	8
2.1.2.	Distinction entre le contrôle a priori et le contrôle a posteriori	8
2.1.3.	Distinction entre le contrôle de légalité et le contrôle d'opportunité	9
2.1.4.	Distinction entre le contrôle administratif et le contrôle juridictionnel	9
2.2.	Les bases juridiques du contrôle de légalité au Burundi	10
3.	Modalités de contrôle des actes des communes.....	12
3.1.	Le contrôle des actes de la commune	12
3.1.1.	Les autorités chargées du contrôle.....	12
3.1.2.	Les actes soumis au contrôle.....	12
3.1.3.	Le cas particulier des actes de droit privé	17
3.1.4.	Eléments à vérifier.....	17
3.1.5.	Les effets du contrôle de tutelle	24
3.2.	Le contrôle des actes budgétaires	26
3.2.1.	Le contrôle du budget	26
3.2.2.	Le contrôle des modifications budgétaires	32
3.2.3.	Le contrôle du compte administratif	33
4.	Les possibilités de recours offertes à l'autorité communale	34
4.1.	Les recours pré-juridictionnels	34
4.1.1.	Le recours gracieux	34
4.1.2.	Le recours hiérarchique	34
4.1.3.	Les suites des recours préalables.....	35
4.2.	Le recours juridictionnel	35
4.2.1.	Qui doit introduire le recours ?.....	35
4.2.2.	A quelle juridiction faut-il s'adresser ?	36
4.2.3.	Quels délais faut-il observer ?	36
4.2.4.	Comment introduire le recours ?	36
4.2.5.	Le recours est-il suspensif des décisions de l'administration?.....	37
4.2.6.	Peut-on faire appel de la décision de la Cour administrative ?.....	37
5.	L'organisation du contrôle de tutelle	39
5.1.	De l'organisation du service de tutelle	40
5.2.	Des modalités de transmission des actes	40
5.3.	Du suivi du courrier et de la documentation liés au contrôle.....	41
5.4.	De la consultation des services techniques	42

5.5.	Des suites à donner au contrôle par l'autorité provinciale	44
5.6.	De la rédaction et de la transmission des actes à l'autorité de tutelle	46
Annexe	50

1. Introduction

La décentralisation territoriale en République du Burundi qui prend ses racines dans l'organisation traditionnelle de la société burundaise, commença à prendre forme, dans sa version moderne, avant même l'accession du pays à l'indépendance. Ce fut, en effet, le décret intérimaire du 25 décembre 1959 sur l'organisation politique du Rwanda-Urundi qui instaura les communes, à travers l'érection des centres extra-coutumiers en « communes provisoires », lesquelles céderont la place, deux ans plus tard, aux « communes », en vertu de l'ordonnance législative N°02/43, les inscrivant ainsi dans la durée. La commune jouissait alors de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion et était administrée par un bourgmestre assisté d'un conseil élu au suffrage universel.

Ce processus d'autonomisation des communes se poursuivit avec, notamment, les réformes intervenues en 1977 et, surtout, en 1989 (décret N°1/01 du 8 avril 1989), qui reconnaissent l'entité communale comme étant « *une cellule de base de développement national* » et la structure de « *proximité où s'expriment et s'exercent les responsabilités publiques locales* ».

Toutefois, l'effet de ces réformes sur l'ancrage sociétal du fait communal est resté bien limité en raison des crises politiques qui ont émaillé l'histoire récente du pays et qui ont profondément affecté ses institutions.

Il faudra attendre le tournant des Accords d'Arusha pour la paix et la réconciliation pour voir s'amorcer, à partir de 2000, un processus global de réformes politiques et institutionnelles, dans lesquelles la décentralisation constitue un des enjeux majeurs. C'est dans ce cadre que non seulement celle-ci trouvera sa consécration dans la Constitution du 18 mars 2005, mais elle sera vigoureusement réaffirmée comme option essentielle des politiques publiques de l'Etat.

C'est ainsi que pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), le gouvernement Burundais s'est fixé, dans le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) adopté en 2006, entre autres objectifs, « *de promouvoir la décentralisation et renforcer la participation citoyenne* ».

La Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Communautaire, adoptée en Conseil des Ministres en février 2007 confirmait cette vision en préconisant « *une politique de développement centrée sur la valorisation du citoyen burundais en tant qu'acteur et premier bénéficiaire du progrès* ».

Puis vint, en 2009, le Document de Politique Nationale de Décentralisation pour formuler un plan cohérent et intégré de mise en œuvre de la décentralisation dans le cadre d'une approche résolument systémique, où toutes les dimensions de la problématique se conjuguent et se complètent.

Pour concrétiser cette option devenue incontournable dans les politiques publiques, non seulement l'activité normative s'est intensifiée, au cours de ces dernières années, afin

de donner une assise juridique et institutionnelle à la décentralisation, mais des élections pluralistes, de portée historique, ont été organisées en 2005 au niveau national et local; et depuis, des assemblées élues (conseils communaux et de collines) assurent la gestion des affaires locales.

Il découle de cette dynamique de réformes que la décentralisation est un choix, désormais irréversible, du gouvernement burundais, engendrant une responsabilisation accrue des autorités locales et, corollairement, un retrait progressif du pouvoir central de la sphère locale.

Mais tout en étant décentralisé, l'Etat burundais n'en reste pas moins un Etat unitaire qui entend assumer pleinement son pouvoir régalien pour assurer une application harmonieuse et équitable de la norme juridique sur l'ensemble du territoire national. C'est ainsi que l'article 267 de la constitution promulguée par la loi N° 1/010 du 18 Mars 2005, dispose : « *L'Etat veille au développement harmonieux et équilibré de toutes les communes du pays sur la base de la solidarité nationale* ».

C'est, à ce titre, que l'Etat se réserve, soit au niveau central, soit par le biais de ses représentants territoriaux, l'exercice de la tutelle sur les communes. Il entend, ce faisant, préserver l'équilibre subtil entre autonomie locale et légalité nationale, dans des conditions convenables de sécurité juridique, et au seul profit de l'intérêt général. Il incombe, par conséquent, aux autorités centrales ou déconcentrées de l'Etat, une mission fondamentale d'accompagnement des collectivités territoriales non seulement en veillant à la conformité de leurs actes aux lois et règlements en vigueur, mais en leur prodiguant, au besoin, conseil et assistance.

Or, au regard du faible enracinement de la décentralisation et des pratiques de démocratie locale, ces autorités ne semblent pas, à l'heure actuelle, suffisamment outillées pour assurer valablement une telle mission. Il en découle, par ailleurs, une certaine incompréhension des principes devant régir désormais, dans le système de gouvernance territoriale rénovée choisie par l'Etat burundais, les rapports entre les représentants territoriaux de l'Etat et les entités décentralisées. Ceux-ci sont notamment marqués par :

- une relation qui s'apparente bien plus à des liens hiérarchiques que de liens d'entités juridiques distinctes ;
- une confusion des rôles dans les opérations de dépenses qui fait du gouverneur un co-gestionnaire de la commune, ce qui non seulement porte atteinte aux principes d'autonomie juridique et financière de l'entité communale, mais entraîne une confusion des fonctions de contrôle - que doit assurer légitimement le Gouverneur - et de gestion que la loi attribue à l'administrateur communal ;
- une absence d'actes formels pouvant faire l'objet d'un contrôle à l'exception du budget et des procès-verbaux des réunions du conseil ;
- une absence de traçabilité, dans les archives communales, des transmissions d'actes effectuées par la commune à l'attention du Gouverneur, parce que ceux-ci sont déposés au secrétariat du Gouverneur sans accusés de réception.

C'est sans doute dans le souci de mieux structurer ces rapports entre la commune et les autorités de tutelle que le Ministère de l'Intérieur, en partenariat avec le Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance « Gutwara Neza », financé par l'Union Européenne, a commandité le présent manuel de contrôle de tutelle qui vise à doter les autorités provinciales d'un outil pratique de contrôle des actes des communes. Il entend plus particulièrement et, dans la mesure du possible :

- offrir un guide de contrôle de tutelle des actes communaux aux représentants de l'Etat et à leurs collaborateurs pour assurer, dans les meilleures conditions, leur mission de contrôle ;
- servir de document pédagogique, en complément des autres manuels communaux, pour la formation des acteurs locaux (élus et personnel communal) sur leurs tâches et missions en rapport avec le contrôle, afin de prévenir, autant que possible, les erreurs qui peuvent conduire à des écarts par rapport à la réglementation en vigueur et éviter ainsi les blocages préjudiciables au fonctionnement de la commune ;
- permettre une meilleure systématisation des pratiques de contrôle des actes des communes au Burundi conformément à l'esprit de l'Etat unitaire qui commande l'uniformité à la fois de la règle de droit et de son application sur l'ensemble du territoire de la République, en renforcement de l'unité nationale et de l'équité entre les territoires infranationaux.

Plus globalement, au-delà de sa portée légaliste et technique, le présent manuel, a une vocation plus générale de mise à la disposition des usagers du service public local, un instrument adéquat pour se familiariser aux règles et procédures devant régir la gestion publique locale.

Bien qu'il s'agisse, pour le cas d'espèce, d'un contrôle de tutelle et donc principalement d'un contrôle administratif, il reste, comme toute action de l'Administration soumise au principe de légalité et se fonde, par conséquent, sur le bloc de légalité au sens large, lequel est constitué de l'ensemble des règles de droit opposables à la collectivité : la Constitution du Burundi, les accords internationaux ratifiés par le pays, les lois et les règlements écrits ou, à défaut, la jurisprudence et les principes généraux du droit.

Pour mieux répondre aux objectifs qui lui sont assignés, le manuel traitera d'abord des fondements du contrôle, au plan théorique et par rapport au droit positif burundais (I), avant d'aborder les modalités du contrôle des actes tant administratifs que budgétaires(II), puis les possibilités offertes à l'autorité communale en matière de recours contre les décisions de l'autorité de tutelle (III), pour traiter, enfin, des aspects liés à l'organisation du contrôle (IV).

2. Principes généraux et fondements du contrôle de légalité

L'objet du paragraphe est d'examiner la base juridique du contrôle de légalité. Il sera passé en revue les principes généraux du contrôle tels qu'ils ressortent de la doctrine (1.) avant d'aborder leur transcription dans le droit positif Burundais (2.).

Le contrôle de légalité est régi par les articles 96 à 106 de la loi communale.

2.1. Principes généraux du contrôle de légalité

Pour mieux appréhender le concept, nous expliquerons le concept de contrôle (1.1) et, comme celui-ci peut revêtir plusieurs formes, nous allons décrire les distinctions entre le contrôle a priori et le contrôle a posteriori (1.2), le contrôle de légalité et le contrôle d'opportunité (1.3), le contrôle administratif et le contrôle juridictionnel (1.4).

2.1.1. Qu'est-ce que le contrôle ?

- ☞ Au sens général, le contrôle est une démarche qui consiste à déceler les irrégularités par rapport aux normes établies. Il n'est pas une fin en soi, mais un moyen qui vise à signaler, en temps utile, les écarts par rapport à la norme ou les atteintes aux lois et aux règlements, de manière à ce que l'on puisse, dans chaque cas, prendre des mesures correctives, préciser la responsabilité des parties en cause, obtenir réparation ou prendre des mesures pour empêcher, ou du moins rendre plus difficile, à l'avenir, l'accomplissement d'actes irréguliers. C'est une prérogative de l'Etat pour faire valoir l'intérêt général.
- ☞ Le contrôleur aborde sa mission sans a priori et avec toute la neutralité requise. Il part à la découverte d'une situation qu'il ne connaît pas encore et qu'il entend comparer avec une situation idéale (avec des normes préétablies) que l'institution contrôlée devrait atteindre, afin de déceler les écarts éventuels par rapport à cette situation idéale et en mesurer l'impact sur le bon fonctionnement de l'institution objet du contrôle.
- ☞ Le contrôle peut s'exercer sur les actes d'un subordonné et, dans ce cas, il est dit hiérarchique ou interne et peut entraîner la modification ou l'annulation de l'acte, soit parce que ce dernier n'est pas jugé conforme à la légalité, soit tout simplement parce qu'il ne paraît pas opportun aux yeux du supérieur hiérarchique (d'où son caractère discrétionnaire).
- ☞ Le contrôle peut aussi s'exercer sur les actes d'une entité décentralisée et, dans ce cas, il est dit de tutelle ou de légalité, selon le degré d'autonomie accordé à ces entités, témoignant ainsi de la prééminence de l'Etat sur les organismes décentralisés (collectivités locales ou établissements publics par exemple). C'est cette catégorie de contrôle qui nous intéresse ici en tant qu'elle s'applique aux collectivités territoriales burundaises. Elle ne relève donc pas du pouvoir discrétionnaire, mais obéit au principe de légalité. Autrement dit, les écarts relevés doivent se baser sur des violations de normes ou de règles fixées par des textes ou connues en droit général.

2.1.2. Distinction entre le contrôle a priori et le contrôle a posteriori

- ☞ Le contrôle a priori est une vérification, avant les faits, de la conformité des actes à accomplir par l'Administration, aux règles établies. Le contrôle a

posteriori est une vérification, après l'accomplissement des faits, de la conformité des actes accomplis par l'Administration, avec ces mêmes règles.

- ☞ Intervenant avant l'action, le contrôle a priori est destiné à prévenir les manquements éventuels à la réglementation en matière de gestion administrative et financière. Il permet d'empêcher, en amont, la prise de décision jugée non conforme à la lettre et à l'esprit des lois et des règlements en vigueur. C'est un contrôle que l'on peut qualifier d'ex-ante.
- ☞ Le contrôle a priori offre l'avantage d'aider à éviter les actes préjudiciables avant qu'ils ne surviennent, mais, par contre, il a le désavantage de créer un volume de travail excessif pour l'autorité chargée du contrôle, d'être très contraignant pour l'autorité qui le subit et d'engendrer une certaine confusion quant aux responsabilités prévues par le droit (notamment entre un contrôle encadré par la loi et un contrôle d'essence discrétionnaire).
- ☞ Intervenant après l'action, le contrôle a posteriori permet quant à lui de situer, en aval, la responsabilité des parties en cause. Il permet d'obtenir réparation pour les préjudices subis et contribue à empêcher la répétition des infractions commises. C'est un contrôle que l'on peut qualifier d'ex-post.

2.1.3. Distinction entre le contrôle de légalité et le contrôle d'opportunité

- ☞ Le contrôle de légalité s'en tient à vérifier la conformité de l'acte aux textes législatifs, décrets, ordonnances, arrêtés, circulaires, etc.
- ☞ Le contrôle de légalité laisse une marge de manœuvre importante à la commune dans la limite de la réglementation applicable.
- ☞ Le contrôle de légalité est la contrepartie logique de la liberté accordée aux collectivités locales de manière à garantir les intérêts nationaux et à protéger les administrés contre les éventuels abus de l'autorité locale.
- ☞ En revanche, le contrôle d'opportunité apprécie, l'opportunité de l'acte, c'est-à-dire qu'il juge de la pertinence de l'action à entreprendre, sur une base discrétionnaire. Il ne laisse pas de marge de manœuvre à l'autorité contrôlée.

2.1.4. Distinction entre le contrôle administratif et le contrôle juridictionnel

- ☞ Le contrôle est dit administratif lorsqu'il est exercé par une autorité administrative et est dit juridictionnel lorsqu'il est exercé par un juge
- ☞ Le contrôle administratif peut déboucher sur un contrôle juridictionnel lorsque l'autorité administrative demande au juge de trancher.
- ☞ Le juge doit être saisi d'un recours contentieux par l'autorité administrative ou par une personne lésée alors que l'autorité administrative peut se saisir spontanément d'un acte qu'elle estime irrégulier.
- ☞ Le contrôle juridictionnel et le contrôle administratif de légalité repose exclusivement sur des motifs de légalité alors que le contrôle administratif hiérarchique peut reposer sur des considérations d'opportunité.

- ☞ Le contrôle juridictionnel donne lieu à un jugement revêtu de l'autorité de la chose jugée alors que le résultat du contrôle administratif peut être contesté devant le juge.

2.2. Les bases juridiques du contrôle de légalité au Burundi

Le contrôle de légalité au Burundi se fonde sur plusieurs sources :

- ☞ **La constitution promulguée par la loi N° 1/010 du 18 Mars 2005** qui consacre l'Etat de Droit en affirmant dans son préambule « la nécessité de réinstaurer un ordre démocratique pluraliste et un Etat de droit » et édicte en son article 18 que « le Gouvernement respecte ... la primauté du droit et les principes de la bonne gouvernance et de la transparence dans la conduite des affaires publiques ». La loi fondamentale burundaise énonce, par ailleurs (article 1er), le caractère unitaire de l'Etat, qui implique la soumission de l'ensemble des territoires aux mêmes lois. Elle consacre la commune comme subdivision du territoire national (article 3) et entité administrative décentralisée (article 263). Elle reconnaît la libre administration de la commune en disposant que cette dernière est administrée par le Conseil communal et l'Administrateur communal (article 264).
- ☞ **L'Accord d'Arusha** pour la Paix et la Réconciliation au Burundi du 28 août 2000 auquel adhère fermement la Constitution burundaise. Cet Accord constitue une référence normative majeure de la gouvernance territoriale au Burundi. Il fixe, en effet, certains principes fondateurs de la décentralisation comme :
 - « *la promotion d'une politique de prise en charge des communes par elles-mêmes* » (article 7, point 25-b),
 - la nécessité de « *faire des communes des pôles de développement et rendre les services de l'Etat plus accessibles à la population à travers une politique de décentralisation* » (article 16, point h)
 - veiller, dans l'allocation des ressources aux échelons décentralisés, à la sauvegarde du « *principe de l'équité* » (Chapitre III, point 3.5.5.3).
- ☞ **Les lois et règlements**, notamment :
 - La loi n°1/02-012 du 25 janvier 2010 portant révision de la loi n° 1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale qui est venue traduire en modalités précises cette option définie par la constitution et les traités internationaux. Elle dispose (article 1er) : « *la commune est une collectivité territoriale décentralisée, dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie organique et financière..* ». Elle est « *chargée de la gestion des intérêts locaux de la population de son ressort* ». Et comme contrepartie de cette autonomie de gestion qui lui est clairement reconnue par la loi, la commune est soumise à l'obligation de transmettre ses délibérations au Gouverneur de Province dans un délai de 15 jours à compter de leur adoption pour information (article 21). Mais pour les actes budgétaires, les acquisitions, aliénations ou échanges de biens du domaine privé, ceux-ci sont transmis au Gouverneur de Province pour un contrôle préalable de

conformité sur la base des articles 79 et 104 de la loi n° 1/02-012, (cf. infra).

- La loi n° 1/009 du 4 juillet 2003 portant modification du décret-loi n° 1/17 du 17 juin 1998 portant transfert de certaines recettes administratives au profit des communes
- La loi n° 1/006 du 10 décembre 1998 portant création de la province de Mwaro et délimitation des provinces de Mwaro et Muramvya
- La loi n° 1/35 du 4 décembre 2008 relative aux finances publiques
- Le décret-loi n° 1/29 du 24 septembre 1982 portant délimitation des provinces et communes de la République du Burundi
- Le décret-loi n° 1/026 du 21 juillet 1989 portant modification de la loi n° 1/002 du 8 janvier 1987 transférant l'impôt foncier perçu sur le territoire du Burundi aux communes et à la mairie de Bujumbura
- Le décret-loi n° 1/003 du 10 octobre 1996 portant création de la taxe communale sur les produits de certaines cultures industrielles
- Le décret n° 100/067 du 21 avril 1990 portant statu des personnels communaux et municipaux
- Le décret n° 100/145 du 12 octobre 1995 portant réorganisation des services provinciaux
- Le décret n° 100/250 du 24 septembre 2012 portant modification du décret n° 100/94 du 23 mars 2011 portant réorganisation du Ministère de l'Intérieur
- Le décret n° 100/154 du 30 mai 2012 relatif à la publication des actes officiels
- Le décret n° 100/243 du 6 octobre 2013 portant réglementation de l'intercommunalité au Burundi
- Le décret n° 100/244 du 6 octobre 2013 portant réglementation de la coopération décentralisée au Burundi
- L'arrêté royal n° 001/570 du 18 décembre 1964 portant règlement de la comptabilité communale
- L'ordonnance ministérielle n° 530/540/059 du 29 janvier portant fixation du taux, du mode de perception ainsi que des modalités de gestion de la taxe communale sur certaines cultures industrielles
- L'ordonnance ministérielle n° 530/540/312 du 4 août 1997 portant révision des taxes communales et municipales

☞ **La jurisprudence et les principes généraux de droit** qui découlent des fondements même, universellement admis, du droit, tels que:

- le principe d'égalité devant la loi : tous les citoyens sont égaux devant la loi ;
- le principe des droits de la défense : tout prévenu doit pouvoir se défendre en Justice, que ce soit personnellement, ou bien assisté par un avocat ;
- le principe que tout acte puisse être attaqué par voie de recours pour excès de pouvoir: il se fonde sur le principe de légalité qui doit régir tout acte et par conséquent sur le droit de toute personne lésée d'arguer de l'illégalité d'un acte et donc de pouvoir l'attaquer en justice ;
- le principe de sécurité juridique qui sous-entend : la non-rétroactivité des actes administratifs, l'édition de mesures transitoires pour préserver les intérêts contractuels d'un tiers,

- le principe de prescription : la décision administrative est prescrite après une durée déterminée qui varie selon la nature de l'acte et les législations des pays.

3. Modalités de contrôle des actes des communes

3.1. Le contrôle des actes de la commune

L'objet du paragraphe est d'examiner quelles sont les autorités chargées du contrôle des actes des communes ? (1.1.), quels sont les actes soumis au contrôle ? (1.2.) quel est le traitement particulier des actes de droit privé ? (1.3.), quels sont les éléments à vérifier lors du contrôle ? (1.4); et quels sont les effets du contrôle ? (1.5).

3.1.1. Les autorités chargées du contrôle

Ces autorités sont, au premier degré le Gouverneur de la province dont relève territorialement la commune et, au second degré, le Ministre ayant l'administration territoriale dans ses attributions (article 96 de la loi communale). Ce sont ces autorités qui exercent la tutelle et qui ont, par conséquent, la responsabilité juridique de veiller à la conformité des actes pris par les conseils communaux ou leurs exécutifs avec la réglementation ou avec l'intérêt général.

3.1.2. Les actes soumis au contrôle

Selon leur objet, les actes sont pris soit par le Conseil communal, soit par l'Administrateur communal en tant que représentant légal de la commune, soit par l'Administrateur communal en tant que représentant de l'Etat dans la commune.

3.1.2.1. Les actes pris par le conseil communal

Toutes les délibérations prises par le conseil communal en application de l'article 13 de la loi n°02 du 25 janvier 2010, sont soumises au contrôle du Gouverneur de province. A titre de rappel, ces actes sont notamment :

- l'élection du candidat à la fonction d'Administrateur communal;
- le budget et les comptes administratifs et de gestion ;
- la détermination des ressources de la commune ;
- le programme de développement communautaire ;
- les décisions relatives au classement, au déclassement, à l'affectation et à la désaffectation des biens du domaine public de la commune ;
- la création et l'organisation des services publics communaux et leurs modes de gestion;
- le recrutement du personnel ;
- les participations financières ou en nature de la commune aux actions relevant de la compétence de l'Etat ou d'organismes de développement ;
- le cahier des charges des concessions domaniales accordées par l'Etat à la commune ;
- les autorisations accordées à l'Administrateur communal pour effectuer les transactions portant sur le patrimoine de la commune, contracter des emprunts, prendre des participations dans des sociétés ou organismes d'intérêt local, régional ou national, ainsi que pour accepter les dons et legs. Ces derniers ne

sont, néanmoins, portés à la connaissance de la tutelle que s'ils sont d'une valeur supérieure à dix millions de francs (article 70 de la loi communale).

Ces matières et celles prévues par les textes sectoriels peuvent faire l'objet de débats du conseil communal, sanctionnés par des décisions prises sous forme de délibérations. Car, selon la loi communale (article 13), le conseil communal « *règle par ses délibérations, les affaires de la communes* ». Les délibérations doivent obéir à un format précis (cf. modèle ci-dessous) et être transmises au Gouverneur dans un délai de 15 jours à compter de leur adoption par le conseil (article 21 de la loi communale). La commune doit disposer de la preuve de la transmission de l'acte. Les actes non transmis ne sont pas exécutoires (Cf. manuel de procédures administratives et financières, section procédures administratives).

Modèle-type de délibération

MINISTERE DE L'INTERIEUR
PROVINCE DE
COMMUNE DE

Délibération N° (numéro d'ordre dans une série annuelle)/20...
Portant

L'an deux mille, le du mois de à heures, les membres du Conseil communal de la commune de, convoqués conformément aux dispositions de l'article 16 de la loi N° 1/02 du 25 janvier 2010 par une lettre convocation du Président du Conseil en date du, se sont réunis en session ordinaire dans les locaux de

Etaient présents : (nombre)

MM.....

Procurations : (nombre)

M. à M. ;

M. à M. ;

Absents : (nombre)

MM.

Vu la loi N° 1/02 du 25 janvier 2010 portant révision de la loi 1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale ;

Vu le décret-loi N° 1/29 du 24 septembre 1982 portant délimitation des provinces et communes de la République du Burundi (et la loi N° 1/006 du 10 décembre 1998 portant création de la province de Mwaro et délimitation des provinces de Mwaro et Muramvya, pour les communes de ces deux dernières)

Vu le décret n° en date du portant nomination de l'Administrateur Communal de la commune de ;

Motivation

(motifs de la délibération)

Entendu l'avis de la Commission

Après en avoir délibéré :

Le Conseil communal

Article premier : (approuve)(décide)(autorise)....

Article 2 :

.....

Article n : Charge l'Administrateur communal de la publication, de la transmission et de l'exécution de la présente délibération.

Adoptée par voix pour, voix contre et ... abstentions.

(Nom et signature du Président et des conseillers communaux présents)

3.1.2.2. Les actes pris par l'Administrateur communal

Comme l'Administrateur communal est à la fois le représentant légal de la commune (article 25 de la loi communale) et le représentant de l'Etat (article 26 de la loi communale), il prend à ce titre deux types d'actes qui sont soumis à un contrôle de nature différente. Ainsi, les actes pris au nom de la commune, sont soumis au contrôle de tutelle (pour le respect des textes), tandis que ceux qui sont pris au nom de l'Etat sont soumis au

contrôle hiérarchique (qui porte sur le respect des textes mais également sur l'opportunité de l'acte).

3.1.2.2.1. Actes pris au nom de la commune

En sa qualité de représentant de la commune, l'Administrateur communal :

- gère le patrimoine communal,
- exécute le budget communal,
- dirige et supervise tous les services communaux, et,
- coordonne toutes les actions de développement qui se mènent sur le territoire de la commune.

Il prend toutes les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du conseil communal (Cf. article 30 de la loi communale).

Il est important de rappeler, dans ce cadre, qu'aux termes de la loi communale (article 30, al.9), l'administrateur communal «ordonne les dépenses et les recettes». Il est donc seul à pouvoir assumer cette mission, seul à encourir la responsabilité politique, administrative voire pénale, qui en découle. Autrement dit, toute immixtion dans le pouvoir d'ordonnement expose son auteur aux mêmes risques auxquels serait exposé l'ordonnateur légal. Il y a lieu par conséquent de mettre fin à toute immixtion de la tutelle dans les pouvoirs de l'ordonnateur pour donner un sens à l'autonomie financière communale et séparer les fonctions de contrôle des fonctions de gestion.

Les actes de l'Administrateur communal peuvent être de trois ordres:

- **des actes de portée générale**, c'est-à-dire qui s'adressent à tous les administrés, comme, par exemple, les actes à caractère réglementaire; ils sont dits aussi actes unilatéraux, c'est-à-dire **imposés sans le consentement des administrés** ;
- **des actes à caractère individuel**, c'est-à-dire qui concernent un individu ou un groupe d'individus, comme, par exemple, les actes de nomination ou les autorisations d'occupation du domaine public (modèle, ci-dessous);
- **des actes contractuels**, c'est-à-dire résultant d'un accord librement consenti entre les parties. Le contrat peut-être bilatéral (entre deux parties) ou multilatéral (entre plusieurs parties).

Tous ces actes sont soumis au contrôle de tutelle.

Par contre, la législation burundaise sur les marchés publics attribue le contrôle des marchés des collectivités territoriales, au même titre que les marchés de l'Etat, à la Direction Nationale des Marchés Publics et à l'Autorité de régulation des marchés publics (article 06 de la loi n°1/01 du 4 février 2008 portant code des marchés publics du Burundi). Ils sont donc soustraits au contrôle du Gouverneur de province.

Modèle type de décision

REPUBLIQUE DU BURUNDI
MINISTERE DE L'INTERIEUR
PROVINCE DE
COMMUNE DE

Décision N° (numéro d'ordre dans une série annuelle)/20__
Portant

L'ADMINISTRATEUR COMMUNAL

Vu la loi N° 1/02 du 25 janvier 2010 portant révision de la loi N° 1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale ;

Vu le décret-loi N° 1/29 du 24 septembre 1982 portant délimitation des provinces et communes de la République du Burundi (et la loi N° 1/006 du 10 décembre 1998 portant création de la province de Mwaro et délimitation des provinces de Mwaro et Muramvya, pour les communes de ces deux dernières);

Vu le décret n°..... en date du..... portant nomination de l'Administrateur Communal de la commune de..... ;

Vu la délibération n° ____ du _____ portant ;

Vu l'avis de(le cas échéant). ;

Vu (la nécessité du service) ;

DECIDE

Article premier : (exemples : Monsieur (Madame) _____ est nommé(e) ... ou Monsieur (Madame) _____ est autorisé(e) à occuper à titre précaire et révocable l'emplacement n°.. du domaine public communal, etc.)

Article 2 : Le (désignation de la personne chargée de la mise en application) est chargé de l'application de la présente décision qui entre en vigueur le(ou à la date de la signature)(pour les actes réglementaires 15 jours après affichage).

Fait à.....le.....
L'Administrateur communal
(nom, signature et cachet)

3.1.2.2.2. Actes pris au nom de l'Etat

En sa qualité de représentant de l'Etat dans la commune (articles 26 et 27 de la loi communale), l'Administrateur communal :

- assure l'application des lois et règlements ;
- dispose d'un pouvoir général de police pour maintenir l'ordre, la tranquillité et la sécurité publics et, à ce titre, exerce un pouvoir hiérarchique direct sur le détachement de la police affecté à sa commune,
- exerce un pouvoir de surveillance et d'orientation sur les agents des services de l'Etat affectés dans sa commune ;
- remplit les fonctions d'officier de l'état civil.

Pour ces missions qu'il accomplit au nom de l'Etat, l'Administrateur communal n'est plus sous la tutelle du représentant de l'Etat, mais sous son autorité hiérarchique. Le

Gouverneur de Province exerce sur l'Administrateur communal quand il agit au nom de l'Etat, notamment dans des missions de police administrative ou de polices spéciales le pouvoir classique vis-à-vis d'un subordonné, comme:

- le pouvoir d'instructions qui consiste à donner des ordres,
- le pouvoir de réformation qui consiste à remplacer, au besoin, la décision prise par le subordonné par une autre décision, et,
- le pouvoir d'annulation de la décision du subordonné laquelle devient, de ce fait, sans effet.

Nota : Les actes pris par L'Administrateur communal en sa qualité d'agent de l'État ne sont pas soumis au contrôle de légalité mais au contrôle hiérarchique. D'une autorité autonome, mais tout de même sous tutelle, quand il agit au nom de la commune, l'Administrateur communal se transforme en autorité dépendante du représentant de l'État, quand il agit au nom de ce dernier. C'est le sens de la double casquette que l'on reconnaît à l'Administrateur communal.

3.1.3. Le cas particulier des actes de droit privé

Dans certaines circonstances, les actes de l'administration communale sortent du cadre de l'action administrative de la commune et par conséquent ne sont pas soumis au contrôle de tutelle du Gouverneur de Province.

Les actes de droits privés sont :

- Les contrats de location d'éléments du domaine privé de la commune, c'est-à-dire de la partie du domaine qui n'est pas affectée à un service public ou à l'usage du public,
- Les contrats commerciaux passés par la commune, par exemple : les contrats d'abonnement pour la fourniture d'eau ou d'électricité passés entre la commune et un gestionnaire de réseau ou les contrats passés entre une régie communale et des particuliers, les contrats de vente ou d'achat de marchandises ou de services à l'exception des marchés publics qui sont des contrats administratifs et relèvent du contrôle de la Direction Nationale des Marchés Publics ;
- Les contrats de travail régis par le code du travail.

Les contentieux sur les actes de droit privé sont jugés par les tribunaux judiciaires.

3.1.4. Eléments à vérifier

Avant de passer en revue les éléments à la fois de forme et de fond que le Gouverneur de Province doit vérifier (1.4.2.), il est important d'évoquer la question des délais réglementaires à respecter (1.4.1.).

3.1.4.1. Les délais

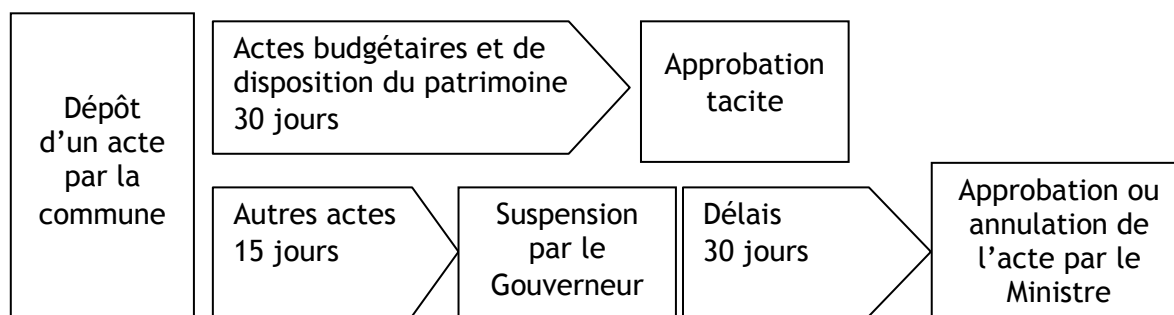
Comme signalé plus haut, les autorités communales disposent d'un délai de 15 jours pour transmettre leurs actes au Gouverneur de Province pour contrôle de tutelle. Ce contrôle peut donner lieu, selon la nature des actes, à approbation ou autorisation ou suspension par le Gouverneur et annulation par le Ministre de l'Intérieur (voir infra). Et comme ces actes sont, par principe, exécutoires dès leur publication et leur transmission à l'autorité de tutelle sauf pour les actes réglementaires qui sont soumis à un délai d'affichage de 15 jours (Décret 100/154 du 30 mai 2012 relatif à la publication des actes officiels), la collectivité a tout intérêt à les transmettre le plus rapidement possible pour ne pas les exposer à la suspension ou à l'annulation, alors qu'ils auront déjà commencé à produire leurs effets.

On peut considérer que ce délai qui n'a été précisé par la législation burundaise que pour les délibérations du conseil communal, est également valable pour les actes pris par l'exécutif communal.

En fait, ce délai paraît relativement long, mais il doit être compris comme étant une souplesse laissée à la commune et une limite maximale qu'elle a la latitude de raccourcir. La règle admise est que les actes à transmettre à la tutelle doivent l'être dans un délai de 72 heures, à compter de leur signature par l'autorité compétente.

En tout état de cause, le respect du délai indiqué pour la transmission des actes est important parce que la réception par le Gouverneur de Province des documents déclenche la procédure d'examen dont les étapes sont elles-mêmes soumises à délais:

- délai de 15 jours maximum pour la suspension d'un acte par le Gouverneur ;
- délai de 30 jours pour la levée de suspension, l'annulation ou l'approbation expresse ou tacite par le Ministre ;
- délai de 30 jours maximum pour l'approbation tacite par le Gouverneur des actes budgétaires ou de disposition du patrimoine, sauf décision motivée de prolongation de l'instruction par le Gouverneur.



Ce schéma se base sur les dispositions des articles 97 à 99 de la loi communale. A l'exception des actes budgétaires ou de disposition du patrimoine, les actes des communes sont approuvés tacitement dans un délai d'un mois, sauf suspension par le Gouverneur de province notifié dans un délai de 15 jours ou décision motivée de prolonger ce délai pour arbitrage du Ministre, dont la décision doit intervenir dans un délai maximal de trente jours à compter de sa saisine.

3.1.4.2. La légalité

L'examen des actes relève d'un contrôle de tutelle et englobe, par conséquent, tous les aspects pouvant mettre en doute la régularité de ces actes, c'est-à-dire non seulement leur conformité à la loi, mais aussi à l'intérêt général (article 98 à 100 de la loi communale). Il s'applique aux éléments de légalité interne et de légalité externe de l'acte.

3.1.4.2.1. La légalité externe de l'acte

Dans le but de vérifier la légalité externe de l'acte, le Gouverneur de Province vérifie si l'acte n'est pas entaché de vice d'incompétence ou de vice de forme.

3.1.4.2.1.1. Le vice d'incompétence

1-Vérifier que l'acte est établi par la personne apte juridiquement à le faire, faute de quoi l'acte est entaché de vice d'incompétence. Ce qui implique que l'autorité chargée du contrôle doit vérifier:

- s'il s'agit des délibérations du conseil communal, que ces délibérations ont bien été signées par les conseillers communaux régulièrement élus pour cette circonscription;
- si l'acte est signé par l'Administrateur communal, qu'il s'agit bien de l'Administrateur communal titulaire, à l'exclusion de toute autre personne;
- si l'acte est établi par une autorité agissant par délégation, que cette autorité dispose bien d'une délégation de pouvoir ou de signature accordée par décision de l'Administrateur communal, sachant que ces deux formules n'ont pas les mêmes implications (voir encadré ci-dessous):

<i>La délégation de pouvoirs</i>	<i>La délégation de signature</i>
<p><i>- Elle implique un véritable transfert du pouvoir de décision à l'autorité qui bénéficie de la délégation et dessaisit le délégant.</i></p> <p><i>- Il s'agit d'une délégation impersonnelle consentie par une autorité à une autre autorité laquelle agit donc es-qualité. Si le délégant ou le délégataire vient à changer, la délégation de pouvoir subsiste, sauf dispositions contraires prévues par les textes en vigueur.</i></p> <p><i>- L'acte a pour auteur réel le délégataire.</i></p>	<p><i>- Ne transfère au délégataire que la tâche de signer matériellement les actes. Le délégant conserve le pouvoir d'évoquer une affaire et de la réserver à sa signature.</i></p> <p><i>- Il s'agit d'une délégation faite en considération de la personne du délégant et du délégataire. Si l'un d'eux vient à quitter ses fonctions, la délégation de signature tombe, sauf dispositions contraires prévues par les textes en vigueur.</i></p> <p><i>- L'acte est signé avec la mention "pour le délégant" qui demeure l'auteur de l'acte.</i></p>

2- Vérifier la compétence territoriale de l'auteur de l'acte (ou compétence « *ratione loci* »): l'acte doit s'appliquer dans le ressort territorial strict de la commune et pas au-delà.

3- Vérifier la compétence temporelle de l'auteur (ou compétence « *ratione temporis* »): une autorité administrative ne peut prendre une décision qu'à partir du moment où elle a reçu le pouvoir de le faire et aussi longtemps qu'elle conserve ce pouvoir. Elle ne doit donc pas prendre de décision antérieurement à sa nomination ni après la cessation de ses fonctions. Il convient de préciser, toutefois, que, en cas de nouvelles élections entraînant le changement de l'équipe communale, l'autorité conserve sa compétence jusqu'à l'installation de son successeur.

3.1.4.2.1.2. Le vice de forme

Il s'agit de vérifier qu'il n'y a pas d'omission ou d'irrégularité dans les formalités auxquelles est assujéti l'accomplissement des actes administratifs.

Le contrôle de forme d'un acte revient à porter l'attention sur les éléments ci-après:

1-La signature de l'acte : pour qu'il soit légal et applicable, l'acte doit être signé par son auteur. L'autorité chargée du contrôle devra être en possession d'un spécimen de signature de chaque autorité appelée à signer un acte : Président ou Vice-président du conseil communal, Administrateur communal, membre du personnel communal et toute personne habilitée à signer par délégation (à faire porter sur la décision donnant délégation). A cet égard, une lettre officielle portant spécimen de signature des autorités communales (Administrateur communal, Président et vice-président), doit être envoyée immédiatement, après l'investiture, à l'autorité de tutelle et chaque fois qu'il y a délégation de signature ou de pouvoir à un responsable communal, l'acte de délégation doit être également envoyé à cette même autorité de tutelle accompagnée du spécimen de signature du délégataire.

Nota : Les décisions donnant délégation de pouvoir ou de signature doivent être classées de manière vivante au secrétariat de la Province, de façon à pouvoir les consulter, à tout moment, pour les besoins du contrôle.

2- La motivation de l'acte : cela revient à vérifier si l'acte comporte bien, dans son énoncé, la formulation expresse des motifs qui l'ont inspiré. La motivation est obligatoire en particulier pour les décisions défavorables aux administrés ou au personnel (exemple : restriction des libertés, sanctions, annulation d'une décision créatrice de droit, etc.) et les décisions dérogatoires, c'est-à-dire celles qui font exception aux règles générales fixées par la loi ou le règlement (exemple: refus d'un avantage dont l'attribution constitue un droit). La motivation permet d'éviter des incompréhensions et des contentieux dont l'issue est incertaine et prouve que toutes les précautions ont été prises pour assurer la sécurité juridique de l'acte.

3- La procédure contradictoire : la motivation de l'acte fait appel, en droit administratif, à la procédure contradictoire qui doit être systématiquement appliquée; celle-ci implique que l'individu (ou l'entité), objet de la mesure, dispose du droit d'être entendu par l'autorité amenée à prendre une décision qui le concerne. Cela implique, par exemple :

- S'il s'agit d'une ONG ou d'un groupe socioprofessionnel dont les intérêts peuvent être lésés du fait de la décision de la commune, de convoquer leurs représentants pour les informer préalablement de cette décision et entendre leur point de vue sur

la question ; l'objectif est d'éviter ainsi de prendre une mesure de façon unilatérale et d'amoindrir autant que possible les effets négatifs de la décision; un procès-verbal de réunion signé par les parties, peut être établi à cet effet. Ce procès-verbal sera rappelé dans les visas de la décision communale comme élément de motivation et comme preuve de la procédure contradictoire ;

- S'il s'agit d'un individu (administré ou agent communal), de lui écrire une lettre pour recueillir sa réponse écrite, ou, au besoin, le convoquer pour l'entendre et se référer à tout cela dans les attendus de la décision.

4-Le parallélisme des formes : la modification ou la suppression d'un acte doit respecter les formes dans lesquelles l'acte initial a été pris. Une délibération devra être annulée ou modifiée par une autre délibération, une décision de l'Administrateur communal par une autre décision émanant de la même autorité, sauf disposition spéciale prévue par cet acte (par exemple quand l'acte lui-même prévoit que dans certaines conditions, il peut être modifié par une autorité autre que le signataire de l'acte initial) ;

5-Les visas : l'acte doit viser au préambule :

- les références des textes législatifs et réglementaires qui le fondent,
- l'acte donnant compétence à l'auteur d'exercer cette mission (ex : le décret de nomination de l'administrateur communal avec numéro et date) et, éventuellement,
- la référence à d'autres actes communaux qui l'autorise et à des dispositions prises en préparation de l'acte (ex : la délibération budgétaire, la délibération en vertu de laquelle l'Administrateur prend une décision, le rapport d'une commission du conseil communal, etc.).

Les visas permettent, à la fois, de donner une légitimité à l'acte, mais aussi de rappeler tous les éléments qui ont concouru à la prise de décision et qui sont autant d'éléments de motivation de l'acte.

6- La procédure consultative: la consultation d'une structure publique ou privée, d'un organe associatif ou de certaines personnalités représentatives peut être requise par la réglementation avant l'adoption d'un acte. Par exemple, le comité communal de développement communautaire prévu par l'article 38 de la loi communale doit être consulté avant adoption du programme de développement communautaire et de toute décision touchant au développement de la commune.

Dans ce cas, l'avis consultatif, même défavorable, doit être mentionné dans l'acte. L'avis peut être formulé dans un procès-verbal ou une réponse écrite de la partie consultée.

7- Les autres éléments de forme importants à vérifier sont :

Dans tous les cas : la date de réception de l'acte (qui permet d'apprécier le respect du délai de transmission) et le numéro de l'acte ;

En cas de délibération : la régularité de la convocation du conseil communal et du vote à travers les éléments suivants :

- respect du délai de cinq jours francs pour la convocation avant la réunion (article 16 de la loi),

- respect des délais de cinq jours francs en cas de reports pour défaut de quorum (article 17 de cette même loi) ;
- respect du délai de huit jours en cas de session extraordinaire faite sur demande d'un tiers des membres ou de l'autorité de tutelle (article 12 de la loi) ;
- respect des règles du quorum;
- mention du nombre des conseillers présents, du nombre de conseillers absents, du nombre de procurations,
- mention du résultat du vote (pour, contre, abstention);
- mention, à la fin, de la liste des conseillers présents avec leurs signatures.

3.1.4.2.2. La légalité interne de l'acte

Il s'agit ici de vérifier non plus les éléments de forme mais les éléments de fond qui peuvent entacher l'acte d'illégalité. Deux aspects fondamentaux doivent être vérifiés: la non violation de la légalité au sens large et l'inexistence d'un détournement de pouvoir.

3.1.4.2.2.1. La conformité avec les normes établies

Pour ce faire, trois aspects sont à considérer :

1-Vérifier que les règles de droit ne sont pas violées :

En tant qu'il veille aux intérêts nationaux, le Gouverneur de Province doit vérifier si les actes qui lui sont transmis par la commune sont conformes ou non aux textes qui leur sont supérieurs, conformément à la hiérarchie des normes, à savoir :

- la Constitution,
- les traités et accords internationaux (par exemple les accords avec les partenaires au développement),
- les lois et règlements en vigueur dans le pays ;
- les règlements pris par la commune et,
- les principes généraux de droit.

Ainsi, par exemple:

- une délibération du conseil ne doit pas contenir des dispositions contraires aux lois et règlements en vigueur;
- un acte de l'Administrateur communal ne doit pas violer une délibération du conseil communal;
- un acte ne peut être pris avec effet rétroactif, conformément au principe de la non-rétroactivité des actes administratifs; la date d'effet est le terme du délai de 15 jours de publication sous réserve de transmission à l'autorité de tutelle dans le même délai;
- une sanction disciplinaire qui n'est pas prévue par le statut d'un fonctionnaire ou qui n'est pas prévue par le code de travail pour les employés soumis à ce code, ne peut pas lui être infligée ;
- un acte quelconque du conseil ou de l'exécutif doit respecter les principes d'égalité devant la loi, devant l'impôt, devant les charges publiques, devant les services publics, dans l'accès aux emplois publics, dans l'accès au domaine public, etc.

2- Vérifier que l'objet de l'acte relève de la compétence de la commune et de l'auteur

L'autorité communale ne peut agir que dans des matières pour lesquelles elle a reçu compétence (compétence « *ratione materiae* »). Le Gouverneur doit vérifier que l'acte relève :

- d'une part, des compétences générales dévolues à la commune par la loi communale, des compétences d'attribution dévolues par des textes sectoriels, et,
- d'autre part, selon l'auteur de l'acte, des compétences du Conseil communal (article 13 de la loi communale) ou des compétences de l'Administrateur communal (article 30).

Nota : La vérification de la compétence de la commune et dans celle-ci de la compétence du Conseil communal ou de l'Administrateur communal doit être bien distinguée de la vérification de la compétence personnelle, territoriale et temporelle de l'auteur (cf. 3.1.4.2.1.1 Le vice d'incompétence).

3- Vérifier qu'il n'y a pas une erreur de droit ou une erreur de fait.

L'auteur d'un acte peut commettre une erreur de droit ou une erreur de fait :

- L'erreur de droit est commise chaque fois que les motifs invoqués ne peuvent pas servir légalement de base à la décision (par exemple le retrait d'une autorisation légale sous prétexte d'une plainte d'un tiers). Elle provient généralement d'une mauvaise interprétation de la réglementation par l'auteur de l'acte ;
- L'erreur de fait est commise chaque fois qu'une décision est motivée par des faits erronés ou insuffisants pour la justifier. Elle provient généralement de l'inexactitude des faits retenus ou d'une qualification juridique erronée de ces faits. C'est le cas d'une sanction justifiée par une faute inexistante ou d'une sanction de deuxième degré infligée pour faute passible d'une sanction de premier degré ou encore de la nomination d'un agent qui ne dispose pas du niveau de diplôme requis pour l'emploi.

3.1.4.2.2.2. L'inexistence d'un détournement de pouvoir

Vérifier l'inexistence d'un détournement de pouvoir revient à s'assurer que les actes des communes concourent à l'intérêt général, faute de quoi, ils peuvent être considérés comme des détournements de pouvoir. Il y a détournement de pouvoir lorsqu'une autorité administrative accomplit un acte de sa compétence mais en vue d'atteindre un but autre que celui pour lequel l'acte pouvait légalement être pris. Par exemple :

- lorsque l'Administrateur communal prend une décision dans un but politique ou personnel consistant à favoriser une catégorie donnée d'utilisateurs au détriment d'une autre (par exemple, interdire les vendeurs ambulants pour favoriser les grands commerçants) ;
- lorsqu'il prend une mesure de police motivée par le produit des amendes plus que par le bon ordre ou la salubrité ;
- lorsqu'il décide de construire une route moins prioritaire par rapport à d'autres routes, mais dans le but inavoué de valoriser sa maison ou les maisons de ses proches, etc.

Il faut reconnaître, cependant, qu'en matière de contentieux administratif, le détournement de pouvoir est difficile à prouver car il procède des intentions généralement inavouées de l'administration et relève des convictions intimes. C'est pourquoi en

l'absence de présomptions sérieuses sur l'existence d'un détournement de pouvoir, ce dernier est souvent écarté.

Nota : Tous les vices de forme et de fond évoqués ci-dessus, sont susceptibles d'entraîner la suspension et l'annulation de l'acte pour non-conformité avec les normes établies (voir point suivant). Il est important, toutefois, que l'autorité chargée du contrôle fasse preuve de discernement lors de l'examen des actes pour distinguer d'une part, entre les fautes substantielles, c'est-à-dire celles qui sont graves parce qu'elles transgressent une disposition essentielle ou sont de nature à occasionner un préjudice réel et, d'autre part les fautes mineures ou vénielles, parce qu'elles ne sont pas de nature à créer une situation de droit et relèvent davantage d'un excès de formalisme que d'une disposition claire et contraignante de la réglementation.

3.1.5. Les effets du contrôle de tutelle

Le contrôle exercé par l'autorité de tutelle peut donner lieu à différentes suites selon l'appréciation de l'autorité de contrôle conformément à l'article 96 de la loi communale : approbation, autorisation, suspension, annulation et substitution.

3.1.5.1. L'approbation ou l'autorisation

Les actes de la commune, à l'exception des actes limitativement énumérés par la loi, sont exécutoires dès leur transmission au Gouverneur et leur publication. Toutefois, le Gouverneur peut suspendre les actes qu'il juge irréguliers et les soumettre à l'appréciation du Ministre de l'Intérieur.

Les actes soumis à approbation ou autorisation préalable sont :

- les actes budgétaires,
- les emprunts à contracter et les garanties à consentir,
- les actes relatifs à l'aliénation ou à l'acquisition ou à l'échange de biens relevant du domaine privé de la commune.

Cependant, certaines catégories d'actes non énumérées expressément parmi les actes soumis à approbation préalable doivent faire l'objet d'une attention particulière du Gouverneur :

- le plan de développement communal ;
- le vote de défiance à l'encontre de l'Administrateur communal ;
- les décisions de créer des services d'intérêt intercommunal;
- la décision d'établir des relations avec des organismes décentralisés étrangers ou d'adhérer à une organisation internationale ;
- les dons et legs.

Nota : Le Gouverneur de province doit en outre veiller à ce que l'ensemble des actes pris par la commune respectent les équilibres prévus par les textes en vigueur (constitution et textes subséquents).

Pour les matières soumises à approbation ou autorisation, celle-ci est réputée acquise, un mois après la réception par l'autorité de tutelle de l'acte soumis à approbation ou autorisation, sauf décision motivée du Gouverneur de prolonger ce délai (article 97, al 2).

3.1.5.2. La suspension

Le Gouverneur de province a le pouvoir de suspendre tous actes des autorités communales (délibération, décisions, contrats, etc.) s'il estime qu'ils sortent de leurs attributions ou qu'ils sont contraires à la loi ou à l'intérêt général (article 98 de la loi communale). Il dispose d'un délai de 15 jours, à compter de la date de réception de l'acte par l'autorité de tutelle, pour notifier par écrit à la commune la suspension et la soumettre au Ministre chargé de l'administration du territoire. Le Gouverneur de province est tenu, néanmoins, d'informer sans délai l'autorité communale concernée de la décision de suspension avec les raisons qui la justifient.

Cette suspension est levée, soit à l'initiative du Ministre soit tacitement lorsque ce dernier ne réagit pas, un mois après qu'il ait été avisé de la suspension.

3.1.5.3. L'annulation

L'annulation intervient à l'initiative du Ministre en charge de l'administration du territoire. Elle frappe tous les actes des autorités communales que le Ministre estime sortir de leurs attributions ou qu'il juge contraires aux lois et à l'intérêt général (article 99 de la loi communale). La décision d'annulation de l'acte est prise dans un délai de trente jours à compter de la date à laquelle le Ministre a eu connaissance de l'acte. Elle est immédiatement portée à la connaissance du Gouverneur de la province et de l'autorité communale concernée, mais elle doit être obligatoirement motivée.

Nota : Il est important, là aussi, pour l'autorité de tutelle, de distinguer, dans l'appréciation des actes, entre la nullité absolue et la nullité relative. La nullité est dite absolue lorsque les conditions imposées par la loi visent à protéger l'intérêt général, l'ordre public ou les bonnes mœurs et, dans ce cas, les dispositions s'y rapportant sont souvent assorties de l'expression « à peine de nullité ». Elle est dite relative lorsqu'elle est prononcée pour protéger une partie lésée des conséquences d'un acte de la commune. Dans ce cas, la partie lésée doit justifier du préjudice auquel elle est exposée.

A titre d'exemples, sont généralement considérées comme des cas de nullité absolue :

- les délibérations portant sur un objet étranger aux attributions du conseil communal ;*
- les délibérations prises en dehors des sessions réglementaires ;*
- les délibérations auxquelles ont pris part des conseillers communaux intéressés à l'affaire débattue soit en leur nom propre, soit comme mandataire ;*
- les délibérations ou actes mettant en cause l'unité nationale ou l'intégrité territoriale.*

3.1.5.4. La substitution

Le Ministre en charge de l'administration du territoire ou le Gouverneur de province, après deux avertissements successifs restés infructueux, peuvent se substituer aux autorités communales lorsque celles-ci n'assument pas les responsabilités que la loi ou la réglementation leur a confié (article 100 de la loi communale).

La substitution se justifie dans la jurisprudence par le principe de la continuité du service public ou la garantie des intérêts des tiers de manière à ce que l'absence de décision ne compromette pas le fonctionnement des services publics et l'application des lois.

L'exercice de ce pouvoir ne saurait, pour autant, modifier la répartition des compétences telle qu'elle est définie par la loi de sorte que la décision du représentant de l'Etat est perçue comme une suppléance momentanée à la carence de l'autorité locale. Elle est, par conséquent, prise au nom de la collectivité locale et sous sa seule responsabilité, mais pour le strict besoin de la continuité du service public.

3.2. Le contrôle des actes budgétaires

Le contrôle des actes budgétaires doit garantir :

- Le fonctionnement sans interruption des services publics locaux,
- La conformité des dépenses et des recettes de la commune à la réglementation,
- Le respect des procédures d'adoption.

Le contrôle des actes budgétaires porte sur les prévisions : le budget primitif, le budget supplémentaire, les décisions modificatives, et la reddition des comptes : le compte administratif et le compte de gestion.

Nota : Le budget primitif est établi pour l'année civile du 1er janvier au 31 décembre (principe d'annualité) et retrace l'ensemble des prévisions de recettes et des autorisations de dépenses de l'exercice (principe d'universalité) sans compensation entre charges et produits (principe de non contraction entre dépenses et recettes publiques) dans un document unique (principe d'unicité).

Le budget primitif doit être équilibré par section (fonctionnement et investissement), sans omission, ni majoration, ni minoration des recettes et des dépenses. Cf. paragraphe « II.1.1 Le budget primitif » du Manuel de procédures administratives et financières communales.

3.2.1. Le contrôle du budget

Le budget traduit les choix financiers, économiques et politiques de la collectivité. Il constitue donc un instrument essentiel pour le fonctionnement de cette dernière et pour la réalisation de son programme de développement. Il doit, par conséquent, faire l'objet d'une attention particulière tant de la part des autorités communales que de la part du représentant de l'Etat. Les vérifications doivent porter sur toute la chaîne budgétaire : du budget primitif au budget supplémentaire en passant par les décisions modificatives.

3.2.1.1. Contrôle des éléments de forme

A cet égard, il importe de passer en revue les aspects suivants pour vérifier la conformité des actes aux prescriptions de forme:

3.2.1.1.1. Les délais de transmission du budget primitif

L'une des premières actions de veille que doit exercer le Gouverneur de province avant l'adoption du budget est la vérification des délais prescrits par la loi communale. Cette dernière dispose que le budget primitif doit être adopté par le Conseil communal au plus tard le 30 septembre de l'année précédente (article 57 de la loi) et transmis pour approbation au Gouverneur de province au plus tard le 31 octobre de l'exercice précédent (article 58 de cette même loi). Celui-ci doit l'approuver, au plus tard le 30 novembre.

Adoption par le Conseil communal	30 septembre (n-1)
Transmission au Gouverneur	30 octobre (n-1)
Approbation par le Gouverneur	30 novembre (n-1)

Ces délais sont donc impératifs et doivent être respectés pour permettre, d'une part à la commune de se préparer au nouvel exercice budgétaire et, d'autre part, d'éviter le règlement d'office du budget par le représentant de l'Etat. En effet, lorsque le Conseil communal n'a pas adopté le budget de la commune avant le 31 janvier, le Gouverneur, après une mise en demeure restée infructueuse dans un délai de 15 jours, arrête le budget et le rend exécutoire.

Nota : Le règlement d'office du budget par le Gouverneur n'est pas explicitement prévu par la réglementation burundaise mais reconnu par la pratique et appliqué dans de nombreux pays.

Cette intervention du Gouverneur de province peut entraîner l'exécution d'un budget qui ne reflète pas les choix de l'autorité locale. C'est pourquoi, les services de tutelles doivent rappeler aux communes le calendrier d'adoption du budget et, à défaut de la production du budget dans les délais impartis, engager une concertation avec les autorités locales avant d'arrêter le budget d'office.

Nota : Il est important, à cet égard, que le Gouverneur de province sensibilise les autorités communales suffisamment à temps pour qu'elles prennent les dispositions nécessaires avant le règlement d'office du budget. Car, le rôle de l'autorité provinciale est aussi d'accompagner les communes et de les assister, au besoin, techniquement dans la préparation du budget

3.2.1.1.2. La légalité externe

Le contrôle porte sur la compétence de l'auteur, la conformité de la délibération dans sa forme (motivations, visas, signatures), la régularité de la convocation et de l'organisation de la réunion du conseil communal. Ces contrôles sont effectués conformément à la procédure décrite au paragraphe 3.1.4.2.1. et sur la base des prescriptions du manuel de procédures administratives et financières.

3.2.1.1.3. La conformité à la nomenclature budgétaire

Le budget communal doit être présenté dans le respect de la nomenclature et des maquettes, définies par la réglementation des finances publiques et le manuel de procédures administratives et financières.

La loi communale en son article 54 dispose que « *le budget communal comprend deux chapitres : le budget ordinaire ou de fonctionnement et le budget extraordinaire ou d'investissement* ». Le manuel de procédures administratives et financières subdivise les crédits par chapitres, articles et paragraphes dans chacune des sections. Les chapitres budgétaires correspondent aux subdivisions à deux chiffres, les articles aux subdivisions à 3 chiffres, les paragraphes aux subdivisions à 4 chiffres. La maquette du budget primitif compare les prévisions budgétaires de l'exercice avec les prévisions de l'exercice précédent et le dernier compte administratif connu. La référence aux montants réalisés au compte administratif permet de comparer les prévisions aux réalisations antérieures et non seulement aux prévisions de l'exercice précédent.

Le contrôle porte sur la conformité du budget à la nomenclature et aux maquettes annexées au manuel de procédures administratives et financières.

3.2.1.1.4. Les documents d'accompagnement

Aux termes de l'Arrêté Royal n° 001/570 du 18 décembre 1964 portant règlement de la comptabilité communale (article 3), « *le projet de budget est appuyé de tous documents permettant d'établir le bien-fondé des prévisions de recettes et dépenses et d'éclairer le conseil communal sur la situation financière de la commune* ».

A cet effet, il doit être accompagné:

- ❑ **De la délibération portant adoption du budget** qui arrête les grandes masses budgétaires et est motivée par la présentation des choix budgétaires. La présentation du budget comporte, notamment :
 - l'explication des augmentations et diminutions de recettes et de dépenses par rapport aux exercices précédents,
 - l'explication des dépenses ou recettes nouvelles par rapport à l'exercice précédent,
 - l'explication des opérations spécifiques à l'exercice, par exemple : une opération d'investissement sur financement extérieur ou l'intégration d'une immobilisation remise par un tiers.

- ❑ **Des données statistiques et financières sur la commune :**
 - la population ;
 - le ratio dépenses réelles de fonctionnement/population
 - le ratio produit des impôts et taxes/population ;
 - le ratio recettes réelles de fonctionnement/population ;
 - le ratio dépenses d'équipement /population ;
 - le ratio encours de dette/population ;
 - le ratio dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement ;
 - le ratio dépenses d'équipement/recettes réelles de fonctionnement ;
 - le ratio encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement.

- ❑ **Des annexes explicatives:**
 - l'état du personnel ;
 - l'état de la dette ;
 - l'état des créances ;
 - l'état de la fiscalité ;
 - l'état des subventions, participations et contributions à verser par la commune ;
 - l'état des subventions, dons et legs à recevoir par la commune ;
 - l'état qui recense le montant du coût des travaux de développement communautaire, les investissements au titre du programme d'investissement public prévus sur le territoire de la commune et les interventions des organisations de promotion du développement réalisées avec la participation de la commune (article 54 de la loi communale, al 2) ;

Toutes ces données permettent de renseigner sur la situation financière de la commune et d'appuyer ses choix budgétaires.

Le contrôle de ces éléments de forme s'effectue à partir des prescriptions du manuel de procédures administratives et financières.

3.2.1.2. Contrôle du contenu du budget

3.2.1.2.1. Procéder à la vérification des calculs

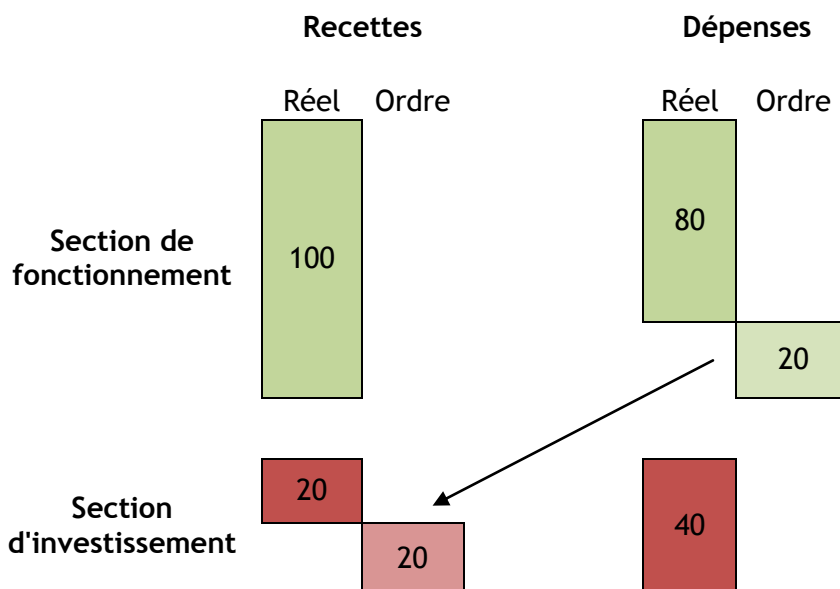
L'autorité chargée du contrôle doit procéder à la vérification de l'exactitude des calculs arithmétiques des cumuls par section, chapitres, articles et paragraphes du budget pour s'assurer qu'il n'y a pas d'erreurs matérielles pouvant compromettre l'équilibre budgétaire. Les erreurs matérielles sont redressées en concertation avec les autorités communales.

3.2.1.2.2. Vérifier l'équilibre réel du budget

Le principe d'équilibre est un principe cardinal des finances publiques et s'applique rigoureusement aux finances locales. C'est un principe auquel l'autorité de tutelle doit particulièrement veiller. Il est prescrit par l'article 55 de la loi communale qui dispose que le budget communal doit être arrêté en équilibre.

Chacune des deux sections du budget communal doit être votée en équilibre réel, c'est-à-dire sans surévaluation des recettes ou sous évaluation des dépenses. L'excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement constitue la marge d'autofinancement destinée à assurer le financement de la section d'investissement qui est une dépense obligatoire (voir infra, vérification des dépenses obligatoires).

Présentation schématique du virement de section à section (cf. Manuel des Procédures administratives et financières)



La section de fonctionnement est excédentaire et la section d'investissement déficitaire, le virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement équilibre les deux sections.

Avant le contrôle de l'équilibre général, le contrôleur devra s'assurer de l'équilibre des opérations qui peuvent bouleverser l'équilibre général. Les immobilisations remises en nature (rubrique budgétaire 21..) doivent trouver une contrepartie de même montant dans des recettes d'investissement d'ordre (rubrique budgétaire 13.); les travaux en régie (rubrique budgétaire 70) doivent trouver une contrepartie dans des dépenses d'investissement d'ordre (rubrique budgétaire 21.); les cautions à court terme (rubrique budgétaire 773) doivent trouver une contrepartie dans les restitutions de caution (rubrique budgétaire 7739) ; les participations affectées à des projets sur financement extérieurs (rubrique budgétaire 656) doivent trouver une contrepartie dans les participations transférées à l'investissement (rubrique budgétaire 6569). En effet, une caution devra être remboursée, une participation devra être transférée en investissement à la réception de l'équipement, les travaux en régies augmentent le patrimoine de la commune, une immobilisation reçue constitue une subvention. Un déséquilibre dans ces inscriptions entraîne, selon le cas, une surévaluation ou une sous-évaluation des recettes ou des dépenses.

3.2.1.2.3. Vérifier la sincérité des montants inscrits au budget

De manière à garantir l'équilibre réel, l'autorité chargée du contrôle doit veiller à la sincérité des prévisions budgétaires (article 79, al. 2 de la loi communale). Celles-ci doivent être évaluées de façon sincère, c'est-à-dire sans surévaluation ni sous-évaluation des rubriques du budget.

Le contrôle de la sincérité des prévisions porte notamment :

- Pour les recettes fiscales, sur la vraisemblance du nombre de taxations et du produit estimé par l'application des taux votés ;
- Pour les recettes rémunératoires et les revenus du domaine, sur la vraisemblance du nombre de prestations et du produit estimé par l'application des tarifs votés ;
- Plus généralement, sur la vraisemblance des prévisions par comparaison aux montants constatés au dernier compte administratif. Les variations substantielles constatées par rapport au compte administratif précédent doivent être justifiées.

Nota : La surévaluation des crédits budgétaires annihile toute maîtrise de l'affectation des dépenses par le Conseil communal puisque seule une partie des dépenses pourra être effectuée et sera engagée de la seule initiative de l'Administrateur communal. Il s'en suit que les dépenses ne seront plus celles voulues collégalement par le Conseil mais celles exécutées par l'Administrateur communal suivant ses priorités et en fonction des entrées effectives des recettes. La sous-estimation des inscriptions budgétaires est aussi à éviter parce qu'elle entrave le fonctionnement normal des services et empêche le financement du programme d'investissement.

3.2.1.2.4. Vérifier l'inscription des dépenses obligatoires

La vérification des dépenses obligatoires incombe au Gouverneur de province au titre de l'article 79 (al. 2). Puisqu'elles sont justement obligatoires au regard de la loi, ces dépenses doivent être inscrites en priorité et sans minoration au budget de la commune. Deux catégories de dépenses sont cataloguées par la loi communale comme étant obligatoires (articles 55 et 76) :

- ❑ **Certaines dépenses d'investissement** (article 55 de la loi communales), telles que :
 - le remboursement de la part du capital et des intérêts des emprunts à échoir au cours de l'exercice qui sont obligatoirement financés par des ressources propres à l'exclusion de tout nouvel emprunt (article 79 de la loi communale) ;
 - la participation de la commune au programme de développement communautaire pour l'exercice considéré.

- ❑ **Les dépenses énumérées par l'article 76 de la loi communale, à savoir:**
 - la rémunération du personnel régulièrement engagé et les charges légales correspondantes ;
 - les indemnités de l'Administrateur communal ;
 - les frais de fonctionnement des services communaux ;
 - les frais d'entretien des infrastructures socio-économiques appartenant ou à la charge de la commune ;
 - les frais d'entretien des bâtiments et autres biens communaux ou mis à la disposition de la commune ;
 - les dépenses d'hygiène et de salubrité (enlèvement et traitement des ordures ménagères, évacuation et traitement des eaux usées) ;
 - les frais d'entretien de la voirie y compris la signalisation réglementaire et les ouvrages d'art ;
 - les frais de prise en charge des élèves et malades indigents ;
 - les dettes exigibles et les condamnations judiciaires ;
 - toutes dépenses mises à la charge de la commune par la loi.

Lorsque les dépenses obligatoires ne sont pas inscrites pour un montant suffisant, le Gouverneur de province renvoie le budget au Conseil communal pour modification. Si le Conseil communal ne procède pas aux modifications demandées dans un délai de 15 jours, le Gouverneur procède à l'inscription d'office de ces dépenses (article 59 de la loi communale).

3.2.1.2.5. Vérifier la régularité des recettes

Les vérifications portent sur le bien-fondé de chaque recette, en mettant l'accent notamment sur :

- la légalité des recettes fiscales (impôts) qui doivent avoir été préalablement autorisées par une loi (article 159 de la Constitution et article 64 de la Loi Communale). Le conseil communal n'a pas compétence pour instaurer une nouvelle recette fiscale, c'est-à-dire une contribution obligatoire sans contrepartie.
- la conformité des tarifs et taux des impôts aux barèmes réglementaires (code général des impôts, ordonnances ministérielles et/ou délibérations du conseil);
- la conformité des recettes non fiscales (taxes rémunératoires de services rendus, redevances, droits, etc.) aux délibérations du conseil communal;
- le bien-fondé des subventions et des donations inscrites en recettes.

Nota : La vérification des recettes est effectuée à partir des indications sur la nature, l'assiette et le taux des impôts figurant à l'annexe 4 du budget et les délibérations fixant

les taux et tarifs des impôts et taxes et recettes non fiscales. Les taux et tarifs non fixés par la réglementation doivent tous avoir été délibérés par le Conseil communal avant l'adoption du budget.

3.2.1.2.6. Vérifier la régularité des dépenses

Les vérifications portent sur la légalité et le bien-fondé des différentes rubriques de dépenses. A cet égard, l'autorité chargée du contrôle, vérifiera notamment :

- que les dépenses relèvent de la compétence de la commune ;
- que les indemnités des élus, du comptable et du personnel communal soient conformes à la réglementation ;
- que le classement du personnel dans l'échelle de rémunération et le calcul des rémunérations et accessoires soient conforme à la réglementation.

3.2.1.2.7. Vérifier les principes classiques du droit budgétaire

A cet égard, l'autorité chargée du contrôle doit veiller à ce que l'ensemble des recettes et des dépenses :

- figurent dans un document unique (principe d'unicité), toutefois le budget principal peut être accompagné d'un ou de plusieurs budgets annexes lorsque la commune souhaite distinguer les dépenses et les recettes d'un ou de plusieurs services communaux,
- comportent l'ensemble des ressources et des charges de la collectivité (principe d'universalité, article 79 de la loi communale, al. 2),
- couvrent une période allant du 1er janvier au 31 décembre, (principe d'annualité, article 57 de la loi communale) et,
- enfin, à ce que toutes les recettes couvrent l'ensemble des dépenses sans affectation d'une recette à une dépense particulière (principe de non affectation d'une recette à une dépense, sauf exceptions prévues par la loi ou les accords de coopération).

3.2.2. Le contrôle des modifications budgétaires

Le budget peut être modifié en cours d'exercice. Ces modifications prennent la forme d'un budget supplémentaire (budget de report des soldes de l'exercice précédent) ou simplement de décisions modificatives qui peuvent être adoptées à tout moment de l'exécution budgétaire pour le réajustement des crédits (Cf. manuel des procédures, section financière). Ces modifications sont soumises aux contrôles applicables au budget primitif.

Dans le cas du budget supplémentaire, le contrôleur devra vérifier (i) la conformité du résultat reporté au résultat constaté au compte de gestion, (ii) l'inscription des engagements non mandatés conformément à l'état des engagement non mandatés annexé au compte administratif de l'exercice précédent, (iii) l'inscription des mandats non payés et des ordres de recettes non recouverts conformément à l'état des restes à payer et à l'état des restes à recouvrer annexés au compte de gestion de l'exercice précédent.

3.2.3. Le contrôle du compte administratif

Le compte administratif de l'Administrateur communal et le compte de gestion du comptable doivent être approuvés par le conseil communal (article 13 de la loi communale) avant le 15 mars de l'exercice suivant et être transmis à la Cour des comptes avant le 31 mars accompagnés des pièces justificatives. La Cour des comptes donne quitus à l'administrateur communal de sa gestion (article 81 de la loi communale).

Bien que transmis à la Cour des comptes pour un contrôle juridictionnel, le compte administratif et le compte de gestion sont également transmis, au même titre que le budget, au représentant de l'Etat pour le contrôle de tutelle.

L'examen du compte administratif et du compte de gestion par le Gouverneur de province doit, en particulier, porter sur les aspects suivants :

- la régularité externe de la délibération d'approbation (voir supra) et notamment la non-participation de l'administrateur communal au vote ;
- le respect de la nomenclature, de la maquette et des annexes, en particulier pour le compte administratif : l'état des engagements non mandatés, l'état du personnel, l'état de la dette, l'état des créances, l'état des immobilisations, l'état des sorties d'immobilisation, l'état des subventions, participation et contribution versées par la commune (en espèce ou en nature), et pour le compte de gestion : l'état des restes à recouvrer et l'état des restes à payer ;
- la vérification arithmétique des totaux des comptes et des annexes, et en particulier de l'exactitude du montant du virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement et des soldes à reporter ;
- la vérification de la conformité du compte administratif avec le compte de gestion ;
- pour le compte administratif, la conformité des émissions aux prévisions budgétaires initiales éventuellement modifiées par le budget supplémentaire et les décisions modificatives (les dépenses doivent être strictement limitées aux crédits budgétaires ouverts par contre les recettes peuvent dépasser les prévisions initiales) et la conformité des mandatements aux engagements (les mandatements doivent être inférieurs aux engagements, la différence doit être égale au montant des engagements non mandatés) ;
- pour le compte de gestion, la conformité des prises en charge aux émissions et la conformité des paiements et des recouvrements aux prises en charge (les paiements et les recouvrements doivent être inférieur aux émissions, les différences doivent être égales au montant des restes à payer et des restes à recouvrer).

Dans le prolongement de l'examen du compte administratif et du compte de gestion, le Gouverneur de province veille à l'établissement et à la régularité du budget supplémentaire, comportant en recettes, le montant des titres à recouvrer et l'excédent reporté de l'exercice précédent ; en dépenses, un montant suffisant au mandatement des engagements non mandatés et des mandats non payés dans l'exercice précédent et à la couverture du déficit reporté éventuel de l'exercice précédent.

Il veille également, à la régularité des délibérations du Conseil communal autorisant l'admission en non-valeur des recettes jugées irrécouvrables.

4. Les possibilités de recours offertes à l'autorité communale

Le contrôle de la tutelle est un contrôle de nature administrative. Il donne lieu à des décisions administratives qui, comme tous actes de l'Administration, sont susceptibles d'être contestées en justice. Mais avant d'engager un recours en annulation ou en réformation devant les juridictions administratives (2), l'autorité communale doit présenter un recours pré-juridictionnel (1).

4.1. Les recours pré-juridictionnels

Ce sont des recours préalables adressés à l'autorité administrative pour contester un acte pris par l'autorité de tutelle. Ils visent à éviter des jugements dont la procédure peut être longue, coûteuse et qui, in fine, peuvent être au désavantage du plaignant. On distingue le recours gracieux (1.) et le recours hiérarchique (2.) dont les suites (3.) conditionnent la saisine du juge. Ces deux types de recours se fondent sur une disposition du code de procédure civile burundais qui stipule (article 372) : « *toute action ne peut être portée en justice si elle n'a pas été précédée d'un recours gracieux ou hiérarchique ou d'une demande préalable* ».

Les recours préalables constituent une condition de recevabilité des recours contentieux devant le juge. Par conséquent, l'autorité communale ne peut introduire un recours pour l'annulation ou la réformation d'une décision prise à son encontre par l'autorité de tutelle qu'après avoir introduit l'une ou l'autre ou les deux formes de recours préalable (article 372, susmentionné).

4.1.1. Le recours gracieux

Le recours gracieux est la réclamation adressée à l'auteur de l'acte contesté à l'effet d'annuler ou de reformer ce dernier.

Dans le cas d'une décision du contrôle de tutelle, le recours gracieux peut consister en une simple lettre adressée à l'auteur de la décision contestée par laquelle l'autorité communale argumente sa position et lui demande de revenir sur sa décision ou tout au moins de la modifier. Par son caractère officiel et méthodique, le recours gracieux peut amener l'autorité de tutelle à reconsidérer sa position ou la maintenir mais en toute connaissance de cause.

4.1.2. Le recours hiérarchique

C'est la réclamation portée devant le supérieur de l'auteur de l'acte contesté. Ce type de recours est généralement ouvert de plein droit à condition que l'autorité saisie dispose d'un pouvoir hiérarchique sur l'auteur de l'acte. Dans le cas d'espèce, le Ministre chargé de l'administration du territoire dispose non seulement du pouvoir de tutelle de deuxième degré sur l'autorité communale, mais également d'un pouvoir hiérarchique sur le Gouverneur de province. Par conséquent un recours devant le Ministre formé par une commune contre une décision d'un Gouverneur est bien un recours hiérarchique. Le Ministre peut donc confirmer l'acte contesté ou, au contraire, l'infirmer et rétablir l'acte initial pris par la commune en substituant aux motifs avancés par le gouverneur des motifs qu'il juge plus pertinents à la lecture de l'argumentation apportée par l'autorité communale dans sa requête.

4.1.3. Les suites des recours préalables

Ces recours sont formés par l'administrateur communal qui a qualité de représenter la commune en justice et dans les actes de la vie civile et administrative (article 30, al. 1). Si la suite donnée au recours satisfait l'autorité communale la procédure est close, dans le cas contraire l'autorité communale déclenche aussitôt la procédure contentieuse devant le juge administratif. Cependant, la procédure devant le juge administratif ne peut être engagée qu'après le rejet explicite ou implicite de la réclamation.

Comme l'administration peut garder indéfiniment le silence et empêcher ainsi le recours contentieux, l'article 373 du code de procédure civile empêche cette éventualité en disposant que « le silence gardé plus de trois mois par l'autorité administrative vaut décision de rejet du recours gracieux ou hiérarchique ».

L'administrateur communal en tant que demandeur doit donc prouver qu'il a déposé un recours gracieux ou hiérarchique pour pouvoir, au bout de trois mois, saisir la cour administrative. Le recours gracieux ou hiérarchique suspend l'action de la justice durant le délai de recours.

Le recours devant la juridiction administrative doit respecter le délai du recours contentieux de deux mois (article 379 du code de procédure civile) à compter de la date de rejet du recours pré-juridictionnel (en cas de rejet formel) ou encore de la date d'expiration du délai de 3 mois à compter du dépôt du recours valant rejet implicite du recours.

Le recours pré-juridictionnel ne fait pas obstacle à la médiation ou à la conciliation pouvant déboucher sur un règlement amiable.

La preuve du dépôt de la demande de recours gracieux ou hiérarchique doit être matérialisée par un accusé de réception de l'administration ou un récépissé postal cachetés et datés.

4.2. Le recours juridictionnel

Lorsque l'autorité communale a rempli les conditions d'un recours juridictionnel, en utilisant, dans les délais l'une ou l'autre, ou les deux à la fois, des formules de recours devant l'autorité administrative, elle est en droit d'intenter un recours en annulation ou en réformation devant la Cour administrative.

Pour mener à bien cette procédure contentieuse, il est nécessaire de répondre aux questions suivantes: qui doit introduire le recours ? A quelle juridiction faut-il s'adresser ? Suivant quels délais ? Comment l'introduire ? Le recours est-il suspensif de la décision administrative ? Et, une fois le jugement rendu, peut-on faire appel et devant quelle juridiction ?

4.2.1. Qui doit introduire le recours ?

Conformément à l'article 375 du Code de procédure civile et à l'article 30 de la loi communale la requête d'instance est signée pour les communes par l'Administrateur communal.

L'administrateur communal doit exercer lui-même cette représentation puisque l'article 375 du code de procédure civile ne prévoit pas de possibilité de délégation.

4.2.2. A quelle juridiction faut-il s'adresser ?

La commune doit s'adresser à la Cour administrative dans le ressort de laquelle elle se trouve.

Les Provinces de Bujumbura rural, Bujumbura, Mwaro, Makamba, Muramvya, Cibitoke, Bururi et Bubanza relèvent de la Cour Administrative de Bujumbura

Les Provinces de Cankuzo, Karusi, Gitega, Rutana et Ruyigi relèvent de la Cour Administrative de Gitega

Les provinces de Kirundo, Ngozi, Muyinga et Kayanza relèvent des cours d'appel de leurs ressorts statuant en matière administrative (article 66 du code d'organisation et de la compétence judiciaire en date du 17 mars 2005).

Les Cours administratives connaissent notamment :

- des recours en annulation pour excès de pouvoir dirigés contre les décisions des autorités administratives;
- des recours en interprétation ou en appréciation de la légalité des décisions, des conventions ou actes des autorités administratives ;
- des recours en validité, exécution, nullité, résolution ou résiliation des contrats administratifs.

Dans ce cadre, le juge administratif peut, en particulier, ordonner ou mettre en demeure et prescrire ou interdire de prendre un acte ou d'exécuter une action déterminée (article 61 du code d'organisation et de la compétence judiciaire susvisé).

4.2.3. Quels délais faut-il observer ?

Le recours porté devant la cour administrative doit être introduit, à peine d'irrecevabilité, dans un délai de deux mois (article 379 du code de procédure civile) à compter de la notification de l'acte contesté, c'est-à-dire, dans le cas des recours contre des décisions de tutelle, à compter de la date de la décision de rejet du recours pré-juridictionnel ou de la date de rejet implicite.

C'est un délai franc destiné à assurer la stabilité des situations juridiques résultant des actes pris par l'administration et d'éviter ainsi de laisser planer l'incertitude durant une longue période sur la validité de ces actes.

4.2.4. Comment introduire le recours ?

Bien qu'elle n'obéisse pas à un formalisme strict, la requête doit, tout de même, comporter les indications, ci-après :

- les noms et domicile des parties au procès,
- l'exposé des faits et moyens invoqués ainsi que,
- les conclusions du requérant (article 2 du décret-loi n° 1/009 en date du 20 juillet 1987).

A noter, toutefois, que le manquement à ces indications ne constitue pas une cause de nullité dès lors que les irrégularités constatées peuvent être réparées en cours d'instance. Le requérant peut, en effet, être invité à régulariser sa requête.

La requête doit cependant viser, à peine de nullité, la réponse explicite ou implicite de l'administration aux recours pré-juridictionnels qui lui ont été adressés.

La requête est déposée contre un accusé de réception, daté et cacheté. Les collectivités locales, au même titre que l'administration publique, ou les personnes indigentes sont dispensées des frais de consignation.

Pour la défense de ses intérêts, la commune peut recourir aux services des avocats de l'Etat. Mais elle peut aussi - et c'est compréhensible, puisque le litige l'oppose justement à l'Etat- choisir de faire appel à un avocat dans des conditions identiques à celles auxquelles sont soumis les particuliers.

Puisque c'est la commune qui intente un recours contre l'administration de tutelle, c'est à celle-ci qu'il appartient d'établir la charge de la preuve et de démontrer par une argumentation appuyée que l'administration de tutelle n'est pas dans son droit.

4.2.5. Le recours est-il suspensif des décisions de l'administration?

La requête introduite en justice n'est pas suspensive de l'exécution de la décision contestée (article 376 du code de procédure civile). C'est un principe de base qui permet à l'administration d'exécuter ses décisions. Mais puisque ces décisions peuvent produire des effets irréparables si elles ne sont pas suspendues en attendant le jugement au fond de l'affaire, le requérant peut demander à la juridiction un sursis à exécution. Ce sursis ne peut, toutefois, être accordé que si l'exécution de la décision peut entraîner un préjudice irréparable (article 376 précité du code de procédure).

Le sursis à exécution doit faire l'objet d'une demande séparée de la requête principale. Cette demande est assujettie aux mêmes règles de forme que cette dernière. Le Président de la cour peut décider d'ordonner l'instruction de la demande de sursis et, dans ce cas, celle-ci est poursuivie « *d'extrême urgence* » (article 9 du décret-loi n° 1/009 précité).

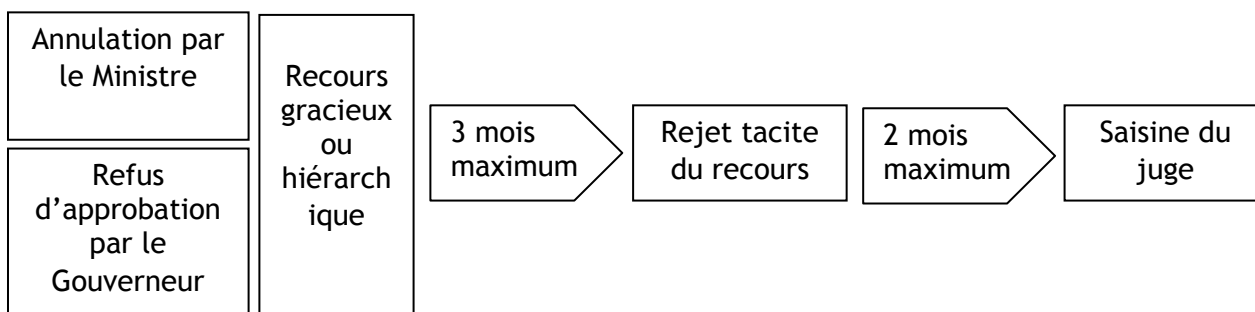
Lorsque le sursis à exécution est prononcé, l'exécution de la décision contestée ne peut être entreprise ou, si elle l'a déjà été, ne peut être poursuivie (article 10 du décret-loi n° 1/009 susvisé).

4.2.6. Peut-on faire appel de la décision de la Cour administrative ?

Comme les Cours administratives connaissent, en première instance, des contentieux administratifs, il revient à la Chambre Administrative de la Cour Suprême de statuer en appel sur les recours contre les décisions rendues par les cours administratives et les cours d'appel siégeant en matière administrative (article 34 de la loi n° 1/07 en date du 25 février 2005).

Lorsque le jugement en premier ressort ne lui a pas été favorable, l'autorité communale peut faire appel devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême dont les décisions sont elles aussi susceptibles d'opposition et de cassation devant la Cour de Cassation (article 36 de la loi n° 1/07 susmentionnée).

Calendrier du recours :



Modèle de recours en annulation

République du Burundi
Province de
Commune de.....

L'Administrateur communal
A
Monsieur le Président de la Cour Administrative de....

Objet : Recours en annulation

Par décision n°....en date duMonsieur le Ministre de l'Intérieur a annulé le recrutement d'un ingénieur du génie civil dont la décision de recrutement avait été autorisée par le conseil communal et approuvée tacitement par le gouverneur de province. Cette décision nous semble d'autant plus inappropriée que :

- Le poste a été créé par délibération du conseil communal dans sa session.... en date du...., et le recrutement approuvé par son bureau comme le prévoit l'article 13 (alinéa 9) de la loi n° 1 /02 du 25 janvier 2010 portant révision de la loi n° 1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'Administration communale ;
- le poste budgétaire est pris en charge par le budget communal approuvé de l'exercice en cours ;
- la commune en a grand besoin pour l'entretien de son patrimoine immobilier et pour le suivi des travaux de construction programmés.

Malgré le recours gracieux que nous avons formé en date du..... déposé contre récépissé n°.... , le Ministre de l'Intérieur a maintenu sa décision.

Pour ces motifs, je vous demande d'annuler ladite décision qui porte préjudice aux intérêts de la commune et qui ne se justifie à mes yeux par aucun motif légal.

Fait à..... , le.....

L'Administrateur communal
(Signature et cachet)

Pièces jointes:

- Copie de la lettre de transmission des travaux du conseil ;
- Délibération du conseil communal portant approbation du recrutement;
- Copie du recours gracieux adressé au Ministre.

Modèle de demande de sursis à exécution

République du Burundi

Province de

Commune de.....

L'Administrateur communal

A

Monsieur le Président de la Cour Administrative de.....

Objet : Demande de sursis à exécution

Par requête séparée, j'ai demandé l'annulation de la décision du gouverneur n°.....du.....portant arrêt des travaux de réhabilitation du marché communal sis.....objet du marché public n°..... en date du.....

Cette décision porte un énorme préjudice aux intérêts de la commune qui se verra obliger de payer des pénalités à son cocontractant, sans compter que dans l'état précaire où il se trouve, le bâtiment, abandonné aux intempéries, pourrait être gravement endommagé.

Par ailleurs, rien ne semble justifier la décision du Gouverneur, puisque l'ouvrage relève des compétences communales, que la création du service a été approuvée par délibération du conseil communal conformément à l'article 13, alinéa 7 de la loi communale qui a été transmise au gouverneur en date du Il s'y ajoute que le marché public dont il a fait l'objet a été autorisé par le conseil communal et approuvé par la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics.

Je demande en conséquence que le sursis à exécution soit prononcé selon la procédure exceptionnelle prévue à cet effet.

Fait à....., le.....

L'Administrateur communal
(Signature et cachet)

Pièces jointes:

- La décision en cause,
- Copie du recours gracieux,
- Copie du recours hiérarchique adressé au Ministre,
- Copie de la délibération du conseil communal autorisant la transaction,
- Copie du marché approuvé
- Copie de la requête à fin d'annulation.

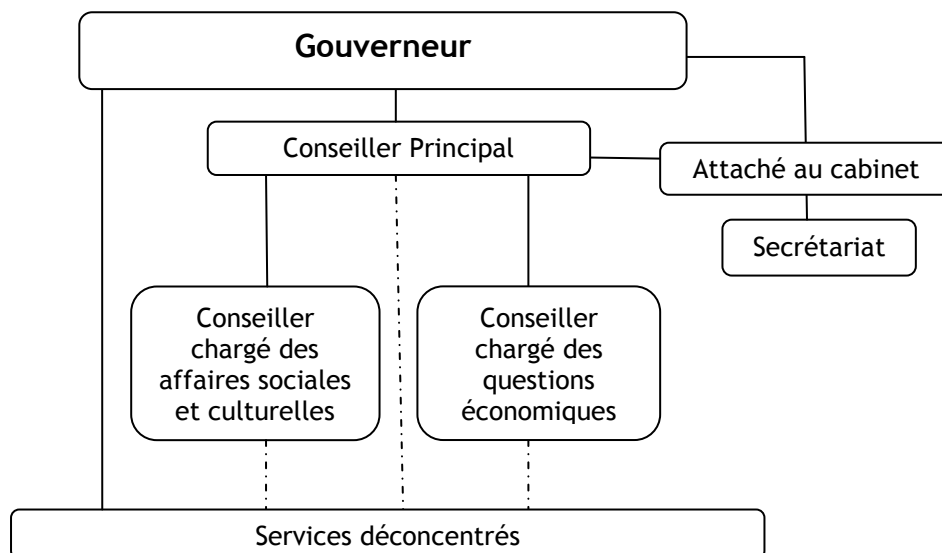
5. L'organisation du contrôle de tutelle

Au-delà des éléments de forme et de fond à contrôler, tout un dispositif d'accompagnement est nécessaire pour permettre à l'autorité provinciale de mener sa mission dans les meilleures conditions. Ainsi en va-t-il de l'organisation du service de tutelle (1) ; des modalités de transmission des actes (2); du suivi du courrier et de la

documentation liés au contrôle (3); de la consultation des services techniques déconcentrés (4); des suites à donner au contrôle par l'autorité provinciale (5) et à l'attention particulière à accorder à la rédaction des actes et à leur transmission (6).

5.1. De l'organisation du service de tutelle

Pour exercer son contrôle de tutelle le Gouverneur mobilise le staff technique de la Province (décret n° 100/145 du 12 octobre 1995) conformément à l'organigramme suivant :



Le Gouverneur peut instituer une commission provinciale de tutelle sous la présidence du conseiller principal, composée des autres conseillers du Gouverneur de façon permanente, de l'Inspecteur Provincial des Finances Communales, du Contrôleur Provincial de l'Etat civil et élargie, au besoin, selon la nature des questions à traiter, aux services techniques provinciaux concernés par ces questions. La commission statue uniquement sur les délibérations du conseil communal, après une étude préalable des dossiers par les différents membres, chacun selon son domaine de compétence.

Pour les actes de l'Administrateur communal, le conseiller principal, sous l'autorité du Gouverneur, peut confier l'instruction du dossier à un des membres de la commission selon son domaine de compétence.

5.2. Des modalités de transmission des actes

Pour attester du caractère exécutoire d'un acte et décompter le délai d'approbation tacite, les communes doivent pouvoir disposer de la preuve de la réception de l'acte par l'autorité de tutelle.

A la réception de l'acte, le bureau du courrier de la Province appose sur l'acte et sur son double à retourner à la commune, le timbre ci-dessous et le complète de la date, du numéro d'enregistrement, du nom et de la signature de l'agent.

République du Burundi	
Province de	
Date de dépôt	<input type="text"/>
N° d'enregistrement	<input type="text"/>
L'agent réceptionniste Signature.....	

La Province conserve l'original comme document de travail et la commune le double de l'acte comme pièce justificative du dépôt de l'acte.

5.3. Du suivi du courrier et de la documentation liés au contrôle

La structure technique chargée par le Gouverneur de l'instruction des actes objet du contrôle de légalité (nous en parlerons un peu plus loin), est soumise à une véritable course contre la montre, d'une part pour ne pas bloquer le fonctionnement de la commune du fait de la lenteur de la décision de l'autorité de tutelle et, d'autre part, pour éviter la prise d'effet, par approbation tacite d'actes qui seraient non conformes aux règles établies et pourraient entraîner des réparations au préjudice de la commune.

A leur arrivée les actes des communes sont numérotés par ordre chronologique dans une série annuelle comportant un numéro d'ordre suivi de l'année et enregistrés par le secrétariat du Gouverneur:

Canevas de registre du contrôle de tutelle :

Date d'arrivée	Numéro d'enregistrement	Commune expéditeur	Nature, numéro et objet de l'acte	Lettre d'observation		Réponse de la commune		Réponse définitive de la tutelle	
				Date	N°	Date	N°	Date	N°

Les quatre premières colonnes permettent le suivi ordinaire du courrier, mais comme il se peut que ce courrier donne lieu à un échange entre l'administration provinciale et la commune, il est recommandé, par souci de traçabilité, de compléter ces colonnes par d'autres qui retracent, éventuellement, les références des lettres d'observation (modèle ci-dessous) dans la procédure précontentieuse, les réponses apportées à ces lettres, les réponses définitives : approbation ou suspension.

Le secrétariat du Gouverneur, sous l'autorité de l'attaché au cabinet, veille au classement, à la conservation et à l'actualisation de l'ensemble de la documentation nécessaire à l'appréciation de la régularité des actes, à savoir :

- la documentation juridique générale : lois, décrets, ordonnances, circulaires, etc.
- les différents guides et manuels techniques (manuel de procédures administratives et financières, manuel de contrôle de légalité, etc.)
- les actes de la commune pris par le conseil ou l'administrateur communal ou son délégué légal, le cas échéant ;
- les délibérations du conseil communal ;
- les décisions de l'administrateur communal ;
- les actes de délégation de signature ou de pouvoir,
- les budgets et leurs décisions modificatives,
- les procès-verbaux, etc.

Pour assurer le suivi général du courrier, le secrétariat du Gouverneur procède à l'organisation du courrier reçu et expédié, de telle sorte que pour le suivi des transmissions et des réceptions de n'importe quel courrier, il doit assurer la tenue :

- du classeur chronologique du courrier expédié ;
- du registre de transmission du courrier expédié ;
- du registre du courrier reçu ;
- du registre du courrier expédié ;
- du classeur chronologique du courrier reçu.

Mais pour le suivi des actes des communes en particulier, il est nécessaire de détenir, en plus, un registre du contrôle de tutelle conformément au canevas indiqué plus haut et en même temps, de réserver un classeur chrono pour chaque commune.

Dans chaque chrono sont classés, par ordre d'arrivée :

- les actes transmis par la commune;
- les copies des réponses des autorités provinciales (lettres simples, lettres d'observations);
- les actes de suspension ;
- les notifications de prolongation de délai d'instruction ;
- les transmissions au Ministre ;
- les actes d'annulation, etc.

Comme recommandé par le Manuel des Procédures administratives et financières, les registres de suivi du courrier doivent, de préférence, être clôturés à la fin de chaque année. Cependant, lorsque les courriers traités sont en nombre limité, les mêmes registres peuvent être utilisés pendant plusieurs années à condition de séparer matériellement et très distinctement les différentes années qu'ils contiennent.

5.4. De la consultation des services techniques

L'article 138 de la constitution Burundaise dispose : « *Le pouvoir exécutif est délégué, au niveau provincial, à un Gouverneur de province chargé de coordonner les services de l'administration œuvrant dans la province...* ».

Le décret n° 100/145 relatif à l'organisation des services provinciaux dispose quant à lui (article 2) que « *le Gouverneur de Province est le représentant du chef de l'Etat et du gouvernement dans sa province* ». Pour l'accomplissement de sa mission, le Gouverneur dispose (article 10 dudit décret) : « *....de tous les services de l'Etat se trouvant dans la province* ».

Ainsi, le Gouverneur de province a autorité sur tous les agents de l'Etat en service dans sa circonscription.

A ce titre, il assure dans les limites de son ressort territorial, la direction et la coordination des services techniques déconcentrés de l'Etat. Ces derniers instruisent toutes les affaires qui leur sont confiées par le Gouverneur et lui apportent conseil et assistance pour mener à bien sa mission.

Sous l'autorité du Gouverneur, les services techniques déconcentrés, en tant que représentants techniques de leurs ministères (finances, éducation, santé, urbanisme, agriculture, environnement, culture, jeunesse, etc.), lui servent de conseillers dans les domaines relevant de leurs secteurs respectifs. Les actes des communes peuvent, par conséquent, leur être soumis, pour avis, par le président de la commission de tutelle (le Conseiller Principal), chacun dans son domaine de compétence.

A cet effet, le président de la commission de tutelle, assisté de ses collaborateurs:

- procède d'abord au tri des documents selon le domaine de compétence;
- rédige une lettre dans laquelle il demande au service technique concerné et qui ne ferait pas partie de la commission de tutelle, de vérifier la conformité de (ou des) acte (s) à la réglementation de son secteur et d'apporter une appréciation sur la régularité de l'acte, de lui proposer, éventuellement, un projet de lettre d'observation destinée à la commune ou pour l'argumentation d'une demande de suspension (modèle de lettre ci-dessous). Le délai de réponse des services techniques devra être compatible avec le délai de suspension (15 jours) ou avec le délai d'approbation (30 jours) des actes budgétaires ou de disposition du domaine ;
- centralise les réponses des services techniques, les valide et propose au Gouverneur la réponse à apporter.

Modèle de demande d'avis

République du Burundi
Province de.....

Le Président de la Commission Provinciale de tutelle
A
Monsieur le chef de service provincial de.....

Objet : Examen d'une décision
de la commune de.....

Dans sa session du....., le conseil communal de.... a adopté une délibération relative à..... qui, en raison de son objet, entre dans votre secteur d'activité.

En conséquence, je vous demande de bien vouloir me faire part, dans un délai ne dépassant pas une semaine, de votre avis technique sur la question en me proposant, au cas où vous le jugeriez utile, un projet de lettre d'observation adressé à la commune à ce sujet.

Vous trouverez joint à la présente une copie de la délibération en question.

Le Président de la commission provinciale de tutelle
(Nom, signature et cachet)

5.5. Des suites à donner au contrôle par l'autorité provinciale

Trois cas de figure peuvent se présenter :

- **l'acte est conforme aux normes établies:** il est recommandé que l'autorité provinciale adresse une lettre à l'administrateur communal pour l'informer qu'elle n'a pas d'objection pour l'exécution du (ou des) acte(s). La lettre n'a pas à être motivée. Elle n'est pas obligatoire mais elle a une valeur pédagogique qui ne saurait être négligée et elle permet à la commune d'exécuter l'acte avec une certaine sécurité juridique, le recours d'un tiers lésé restant, toutefois possible, devant les juridictions administratives;
- **l'acte présente des vices légers :** pièces manquantes, signature, date ou numéro manquant, erreur matérielle, etc. qui peuvent être corrigées facilement. L'administration provinciale écrit une lettre qu'elle adresse à l'administrateur communal, lui demandant de procéder aux corrections nécessaires, entamant ainsi une démarche de caractère amiable, et dans un esprit de franche collaboration;
- **l'acte est entaché d'illégalité :** l'administration provinciale prépare, d'une part, une lettre d'observation à l'intention de l'administrateur communal l'informant des irrégularités constatées, des corrections demandées et de sa décision de suspendre l'exécution de l'acte , et d'autre part une lettre de demande d'annulation adressée au Ministre. La rédaction de la lettre de notification de la suspension devra favoriser la modification amiable de l'acte par l'autorité locale pour éviter, autant que possible, une procédure contentieuse. Si l'autorité communale modifie l'acte incriminé comme demandé dans la lettre d'observation, la demande de suspension n'a plus d'objet.

Ci-dessous deux exemples de lettres d'observation et de suspension :

Modèle de lettre d'observations

République du Burundi
Province de.....

Le Gouverneur

A

Monsieur L'Administrateur de la commune de

Objet : Lettre d'observations

L'examen des travaux sanctionnant la session budgétaire de votre conseil, tenue du.....au....., lesquels travaux ont fait l'objet d'une transmission à mes service en date du....., appelle de ma part les observations ci-après :

1. Sur la forme :
 - le budget n'a pas été accompagné d'une délibération d'adoption par le conseil ;
 - Il n'a pas été accompagné d'un rapport de présentation ni de données statistiques sur la commune.
2. Sur le fond :
 - le budget est exagérément gonflé, ce que ne justifie pas votre potentiel de ressources et qui, plus est en fort décalage avec votre compte administratif de l'exercice écoulé; d'où un déséquilibre réel, contraire aux règles de droit budgétaire et constituant notamment une violation de l'article 79 de la loi communale ;
 - Certaines dépenses obligatoires ont été omises. Il s'agit de l'amortissement de vos emprunts contractés l'année dernière auprès de..... ; de la participation de la commune au plan de développement communautaire; or, il s'agit de lignes budgétaires que l'on ne saurait éluder sans être en contradiction manifeste avec les articles 76 et 79 de la loi communale ;
 - L'institution d'une taxe sur les revenus agricoles relève du domaine fiscal ; ce qui sort manifestement des compétences du conseil communal, puisque la fiscalité relève du domaine de la loi (l'article 159 de la Constitution).

Au vu de ce qui précède je vous demande de bien vouloir prendre les dispositions utiles afin d'apporter les corrections nécessaires avant le début de l'exercice budgétaire, faute de quoi, j'userai de mon pouvoir de tutelle pour procéder aux redressements qui s'imposent.

Le

Le Gouverneur

(Nom, signature et cachet)

Modèle de lettre de suspension

République du Burundi
Province de

Le Gouverneur
A
Monsieur L'Administrateur de la commune de.....

Objet : Décision de suspension d'un acte

Par délibération n°en date du.....le conseil communal décide l'aménagement de la zone sisepour servir de foire communale.

Après vérification, cet emplacement relève du domaine de l'Etat et n'a pas fait l'objet d'une concession à la commune.

Or, le paragraphe 11, l'article 13 de la loi communale stipule bien que le conseil « *adopte le cahier des charges des concessions domaniales qui sont accordées par l'Etat à la commune* ».

En l'absence d'un acte de concession préalable, la délibération du conseil communal est infondée juridiquement.

En conséquence, je suis dans l'obligation de suspendre immédiatement cet acte et d'en demander l'annulation par le Ministre, à moins que vous ne reveniez entre-temps sur votre décision.

Le Gouverneur
Fait à....., le.....
(Nom, signature et cachet)

La lettre d'observation assortie d'une suspension de l'acte entraîne l'arrêt immédiat de l'exécution de l'acte et l'effacement de tout effet de cet acte en attendant la décision du Ministre.

Les lettres adressées à l'administrateur communal, sont rédigées sur papier entête et signées par le Gouverneur ou par le président de la commission de tutelle agissant au nom de celui-ci.

5.6. De la rédaction et de la transmission des actes à l'autorité de tutelle

L'exercice du contrôle de tutelle exige une rédaction des actes dans les formes prévues au Manuel de Procédures Administratives et Financières et leur transmission immédiate au Gouverneur.

Les procès-verbaux des conseils communaux présentent les éléments de contexte des délibérations mais le contrôle effectif doit s'exercer sur les délibérations d'une part, et sur les décisions de l'Administrateur d'autre part, lesquels doivent être pris dans les formes prescrites par les textes en vigueur et les différents manuels techniques qui les complètent.

La mise en application par les communes d'actes non transmis produit des effets de droits sur les administrés en toute illégalité et peut entraîner l'obligation de réparation de ces préjudices à l'encontre des communes.

Il appartient au Gouverneur de province de s'assurer notamment par la participation aux réunions des Conseils communaux et par des inspections des services

communaux, de la transmission de tous les actes, sans exception, avec une attention particulière aux actes portant sur :

- les budgets primitifs, les budgets supplémentaires et les modifications budgétaires;
- les emprunts et garanties d'emprunts;
- les délibérations de fixation de l'assiette et des tarifs des taxes perçues au profit de la commune ;
- les emprunts à contracter et les garanties à consentir ;
- les prises de participations ;
- les actes de portée réglementaire;
- les actes relatifs au recrutement du personnel ;
- les conventions et contrats ;
- les aliénations de biens ;
- les transactions de toute nature.

Récapitulatif des tâches et partage des rôles entre les responsables de l'administration provinciale

Responsable	Tâches à réaliser	Durée de traitement	Observations et/ou précisions complémentaires
Le secrétariat du Gouverneur (sous l'autorité de l'attaché au cabinet)	Réception, enregistrement et suivi du courrier	La transmission des actes doit s'effectuer dans un délai maximum de 15 jours, à compter de leur signature par l'autorité communale (article 21 de la loi N° 1/02)	La transmission incombe à la commune, mais l'autorité de tutelle doit veiller au respect du délai prescrit. Il est préférable que ce délai ne dépasse pas 72 heures.
Conseiller économique (assisté de l'Inspecteur des finances communales)	Contrôle des actes budgétaires (article 21 du décret n° 100/145 sus visé)	Un délai de 30 jours maximum doit être accordé à l'examen des actes financiers	Les actes financiers, à examiner en priorité sont: <ul style="list-style-type: none"> - les budgets primitifs, les budgets supplémentaires et les modifications budgétaires; - les emprunts et garanties d'emprunts; - les délibérations de fixation des modes d'assiette et de tarifs des taxes perçues au profit de la commune; - les participations financières ou en nature ; - Les aliénations et acquisitions de patrimoine ; - les transactions de toute nature.
Conseiller chargé des affaires sociales et culturelles (assisté du service déconcentré concerné par la matière soumise à examen)	Instruction des actes non financiers	Délai de suspension 15 jours Délai d'annulation 30 jours	Les actes devant être examinés en priorité sont: <ul style="list-style-type: none"> - les actes de portée réglementaires ; - le recrutement du personnel ; - les conventions et contrats ; - le classement et le déclasserment des biens du domaine public communal ; - la création et l'organisation des services publics

Responsable	Tâches à réaliser	Durée de traitement	Observations et/ou précisions complémentaires
			communaux et leur mode de gestion; - l'acceptation des dons et legs ; - le plan de développement communautaire
Le conseiller principal	Assure la coordination interne au niveau du cabinet et avec les services techniques déconcentrés, veille au respect des délais et à la bonne synergie des actions.	Le délai imparti pour la consultation des services techniques déconcentrés ne doit pas dépasser une semaine.	Le partage des tâches étant indicatif, le conseiller principal veille au partage judicieux de celles-ci entre les différentes structures, en fonction des exigences d'efficacité.
Le Gouverneur	Impulse l'action générale de contrôle et arbitre les litiges éventuels	Organise des réunions hebdomadaires pour assurer l'impulsion et le suivi du contrôle de tutelle.	Le Gouverneur dispose du chronogramme global et veille à sa bonne application.

Annexe

LOI N° 1/02 DU 25 JANVIER 2010 PORTANT REVISION DE LA LOI N° 1/016 DU 20 AVRIL 2005 PORTANT ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

Vu la Constitution de la République du Burundi spécialement en ses articles 262 à 267 ;

Vu l'Arrêté -Royal n° 1/570 du 18 décembre 1964 portant réglementation de la Comptabilité Communale ;

Vu le Décret-Loi n° 1/29 du 24 septembre 1982 portant délimitation des Provinces et des Communes de la République du Burundi tel que modifié à ce jour ;

Vu le Décret-Loi n° 1/026 du 21 juillet 1989 portant transfert de l'impôt foncier perçu sur le territoire du Burundi au profit des Communes et de la Mairie de Bujumbura ;

Vu le Décret-Loi n° 1/027 du 21 juillet 1989 portant transfert de l'impôt sur les revenus locatifs perçu sur le territoire du Burundi au profit des communes et de la Mairie de Bujumbura ;

Vu le Décret-Loi n° 1/40 du 26 novembre 1992 portant délimitation du périmètre urbain de Bujumbura ;

Vu le Décret-Loi n° 1/037 du 7 juillet 1993 portant Code du Travail ;

Vu la loi n° 1/02 du 25 mars 1985 portant Code Forestier de la République du Burundi ;

Vu la loi n° 1/008 du 1er septembre 1986 portant Code Foncier de la République du Burundi ;

Vu la loi n° 1/010 du 30 juin 2000 portant Code de l'Environnement de la République du Burundi ;

Vu la loi n° 1/002 du 31 mars 2004 portant Création, Missions, Organisation et Fonctionnement de la Cour des Comptes ;

Vu la loi n° 1/23 du 31 décembre 2004 portant Création, Organisation, Missions, Composition et Fonctionnement de la Police Nationale ;

Revu la loi n° 1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'Administration Communale ;

Vu la loi n° 1/28 du 23 août 2006 portant Statut Général des Fonctionnaires ;

Vu la loi n° 1/22 du 18 Septembre 2009 portant révision de la loi n° 1/015 du 20 Avril 2005 portant code électoral.

La Cour Constitutionnelle ayant déclaré la loi conforme à la Constitution dans son arrêt RCCB 224 du 7 janvier 2010 ;

Le Conseil des Ministres ayant délibéré :

L'Assemblée Nationale et le Sénat ayant adopté ;

P R O M U L G U E :

TITRE I : DISPOSITIONS GENERALES

CHAPITRE I : DES DEFINITIONS

Article 1 : La commune est une collectivité territoriale décentralisée, dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie organique et financière.

Elle est créée par une loi organique qui en fixe la dénomination, le chef-lieu et les limites.

Article 2 : La commune peut être rurale ou urbaine.

La loi détermine les agglomérations qui, compte tenu des critères objectifs d'expansion démographique, de croissance économique et de localisation dans un périmètre urbain, peuvent être érigées en une ou plusieurs communes urbaines.

Article 3 : La Commune rurale est subdivisée en zones et en collines de recensement.

La Commune urbaine est subdivisée en zones et en quartiers.

Le nombre, la dénomination et les limites des zones, des collines de recensement ou des quartiers sont fixés par une loi organique.

Article 4 : La zone est une circonscription administrative déconcentrée de la commune, intermédiaire entre celle-ci et la colline de recensement ou le quartier.

La colline de recensement constitue la cellule de base de l'administration territoriale en milieu rural. Elle peut regrouper deux ou plusieurs sous-collines géographiques simples.

Le quartier constitue la cellule de base de l'administration territoriale dans une commune urbaine. Un quartier est constitué par un nombre variable de rues.

Au sens de la présente loi, on entend par « rue », toute voie bordée au moins en partie, de maisons, dans une agglomération urbaine.

CHAPITRE II : DES COMPETENCES GENERALES DE LA COMMUNE

Article 5 : La commune est chargée de la gestion des intérêts locaux de la population de son ressort. Elle assure les services publics répondant aux besoins de cette population et qui ne relèvent pas, par leur nature, leur importance ou par détermination de la loi, de la responsabilité directe de l'Etat.

L'Etat peut lui déléguer la gestion ou l'exécution, sur le plan local, de certaines des missions qui lui incombent. Dans ce cas, il met à sa disposition les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires.

Article 6 : La commune constitue la base du développement économique et social de la population établie sur son territoire. Ses organes doivent veiller constamment à promouvoir le développement communautaire sur tous les plans de ses habitants. L'Etat a l'obligation de l'y aider, notamment en suppléant aux carences en ressources humaines et matérielles.

Article 7 : L'Etat veille au développement harmonieux et équilibré de toutes les communes du pays sur base de la solidarité nationale.

Dans le but de promouvoir le développement économique et social des communes sur des bases tant individuelles que collectives et solidaires, les communes peuvent coopérer à travers un système d'intercommunalité.

TITRE II : DE L'ORGANISATION DE LA COMMUNE

CHAPITRE I : DES ORGANES DE LA COMMUNE.

Article 8 : La commune est administrée par le Conseil communal et l'Administrateur communal. La colline ou le quartier est administré par un Conseil de colline ou de quartier et un chef de colline ou de quartier.

SECTION 1 : DU CONSEIL COMMUNAL

Article 9 : Les membres du Conseil communal sont élus au suffrage universel direct dans les conditions prévues par la loi électorale. Le membre du Conseil Communal porte le titre de Conseiller Communal.

Le nombre de conseillers communaux est fixé par la loi électorale.

Le mandat des conseillers communaux est de cinq ans. Il commence à courir le jour de l'investiture et prend fin à l'investiture suivante. Le mandat des conseillers communaux est incompatible avec les fonctions de Gouverneur de province et de membre du personnel communal. Tout Conseiller Communal nommé à ces fonctions et qui l'accepte est d'office démissionnaire. Cette disposition prend effet à partir de la législature qui suit la période post transition.

Le Conseil communal se dote d'un Bureau composé d'un Président, d'un Vice-Président et d'un Secrétaire.

Article 10 : La composition du Conseil, relativement à la question d'équilibre ethnique et de la participation du genre, relève de la compétence de la Commission Electorale Nationale Indépendante selon les conditions et modalités fixées par la loi électorale en son article 181.

Article 11 : Après la proclamation des résultats des élections, le Conseil communal tient sa première réunion dans une période n'excédant pas sept jours. Lors de la même séance, le Conseil communal élit parmi ses membres le Président, le Vice-Président du Conseil communal et l'Administrateur communal. Ce dernier est de droit Secrétaire du Conseil communal.

Ces élections se font au scrutin secret, sous la supervision d'un délégué de la commission électorale provinciale indépendante. La réunion est présidée par le conseiller le plus âgé. Le dossier du candidat administrateur élu est transmis, par les soins du délégué de commission électorale provinciale indépendante, pour le décret de nomination, après vérification des équilibres.

Le Président du Conseil est élu pour la durée du mandat du Conseil communal. Toutefois, il peut être mis fin à ses fonctions en cours de mandat conformément aux dispositions de la présente loi en ses articles 23, 32, 101 et 102 ou au règlement intérieur du Conseil communal.

Article 12 : Le Conseil communal se réunit une fois par trimestre en session ordinaire.

Il peut se réunir en session extraordinaire sur convocation de son Président, à son initiative, à la demande d'un tiers de ses membres ou de l'autorité de tutelle.

Dans les deux derniers cas, le Président est tenu de convoquer le Conseil communal dans un délai n'excédant pas huit jours à partir de la date de réception de la demande.

Les membres du Conseil communal perçoivent des jetons de présence fixés par le Conseil communal.

Article 13 : Le Conseil communal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune. Il exerce notamment les attributions suivantes :

- 1) Il élit le candidat à la fonction d'Administrateur communal, conformément à l'article 11 ci-dessus.
- 2) Il vote le budget, en contrôle l'exécution et approuve les comptes administratifs et de gestion ;
- 3) Il détermine les ressources de la commune telles que définies aux articles 63 à 74 de la présente loi ;
- 4) Il fixe le programme de développement communautaire, en contrôle l'exécution et en assure l'évaluation ;
- 5) Il fixe chaque année, en concertation avec le Gouverneur de province ou le Maire, les conditions de réalisation des actions de développement dans les domaines où il est nécessaire de coordonner l'action de l'Etat et de la commune ;
- 6) Il décide du classement, du déclassement, de l'affectation et de la désaffectation des biens du domaine public de la commune sans préjudice des dispositions prévues en matière de ressources naturelles par le Code forestier et le Code de l'environnement ;
- 7) Il décide de la création et de l'organisation des services publics communaux et de la gestion de ceux-ci ;
- 8) Il fait la promotion de la création de l'emploi ;
- 9) Il approuve à travers son bureau le recrutement du personnel ;
- 10) Il décide des participations financières ou en nature de la commune aux actions relevant de la compétence de l'Etat ou d'organismes de développement, exercées sur son territoire ;
- 11) Il adopte le cahier des charges des concessions domaniales qui sont accordées par l'Etat à la commune dans les conditions fixées par la loi ;
- 12) Il autorise l'Administrateur communal à procéder à toute transaction portant sur le patrimoine de la commune, à contracter des emprunts, à prendre des participations dans des sociétés ou organismes d'intérêt local, régional ou national ainsi qu'à accepter les dons et legs ;
- 13) Il adopte son règlement d'ordre intérieur et le transmet au Gouverneur de Province pour information ;

Article 14 : Le Conseil communal donne son avis sur toutes les affaires qui présentent un intérêt local au plan administratif, économique, social et culturel, toutes les fois que cet avis est légalement requis, notamment sur tout document d'urbanisme et du plan de lotissement élaboré par l'Etat.

Article 15 : Le Conseil communal organise au moins deux fois par an des rencontres ouvertes aux conseils de collines et aux représentants des associations oeuvrant dans la commune pour les informer de manière transparente sur la situation politique, sociale et économique prévalant dans la commune et ses perspectives d'avenir. Les participants à ces rencontres ont droit de poser des questions et de proposer des solutions au Conseil communal.

Article 16 : Le président convoque le Conseil communal par lettre ou tout autre moyen approprié. La convocation doit parvenir à chaque membre du Conseil au moins cinq jours avant la réunion et mentionner les questions inscrites à l'ordre du jour.

Article 17 : Le Conseil communal ne peut valablement délibérer que si au moins deux tiers des membres assistent physiquement à la séance et uniquement sur les questions inscrites à l'ordre du jour.

Si le quorum fixé à l'alinéa précédent n'est pas atteint, il est procédé à une deuxième convocation dans les cinq jours suivants. Le Conseil communal se réunit et délibère valablement si la moitié des membres ont assisté à la séance.

Si la seconde convocation ne réunit pas la moitié des membres, il peut être convoqué, dans les délais prévus à l'alinéa précédent, un troisième conseil dans lequel le Gouverneur de Province ou le Maire participe obligatoirement. Ce conseil prend des décisions appropriées sur les questions inscrites à l'ordre du jour.

Article 18 : Le Gouverneur de Province, le Maire ou leurs délégués peuvent assister aux séances du Conseil communal sans voix délibérative. Il doit être entendu chaque fois qu'il le demande.

Article 19 : Les séances plénières du Conseil communal sont publiques. Cependant, le huis clos peut être prononcé sur demande de son Président ou du tiers des membres du Conseil.

De même, lorsqu'il s'agit d'une question de personnes, le Président prononce le huis clos. La séance ne peut être reprise en public que lorsque la discussion de cette question est terminée.

Le Président exerce la police de la réunion. Il peut faire expulser de l'auditoire toute personne qui trouble l'ordre public.

Article 20 : Les résolutions du Conseil communal sont prises à la majorité simple. Deux tiers des membres du Conseil communal doivent être physiquement présents.

Le vote secret est obligatoire pour toute question relative à la désignation ou à la destitution de personnes.

Le vote a lieu au scrutin public pour les autres questions sauf si le bureau en décide autrement.

Article 21 : Les délibérations du Conseil communal doivent être adressées dans la quinzaine par l'Administrateur communal au Gouverneur de Province ou au Maire, pour information.

Article 22 : Le Conseil communal forme en son sein des commissions permanentes ou temporaires pour étudier les questions d'intérêt communal.

L'organisation et le fonctionnement des commissions sont précisés par le règlement intérieur.

Article 23 : Le mandat d'un membre du Conseil communal commence à courir le jour où il entre en fonction et prend fin à l'expiration d'un délai de cinq ans.

Il peut prendre fin avant son terme par suite de décès, de démission, d'inaptitude physique, d'incapacité permanente, de déchéance consécutive à la perte d'une condition d'éligibilité ou à la survenance d'une cause d'inéligibilité, de condamnation à une peine de servitude pénale égale ou supérieure à six mois, d'absence injustifiée à trois sessions consécutives.

Sans effet rétroactif pour cette disposition, le mandat d'un conseiller communal peut aussi prendre fin quand il quitte volontairement le parti pour lequel il a été élu ou s'il en est exclu après avoir exercé toutes les voies de recours devant les juridictions compétentes.

Article 24 : En cas de vacance ou d'indisponibilité permanente, le conseiller communal est remplacé conformément aux dispositions prévues par la loi électorale en son article 189.

SECTION 2 : DE L'ADMINISTRATEUR COMMUNAL

Article 25 : L'Administrateur communal est le représentant légal de la commune et de la population de son ressort. En cette qualité, il gère le patrimoine communal, dirige et supervise tous les services communaux et coordonne toutes les actions de développement socio-économique qui se mènent sur le territoire de la commune. Il prend toutes les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil communal.

Article 26 : Dans sa commune, l'Administrateur communal représente l'Etat. A ce titre, il est chargé de l'application des lois et règlements. Il exerce, dans les limites territoriales de son ressort, un pouvoir général de police. Il prend à cet effet, toute mesure de police qu'il juge utile au maintien de l'ordre et de la sécurité publics.

Article 27 : L'Administrateur communal exerce un pouvoir hiérarchique direct sur le détachement de la police affecté dans sa commune. Il exerce un pouvoir de surveillance et d'orientation sur les agents des services déconcentrés de l'Etat affectés dans sa commune. En cas de manquement de ces agents à leur devoir ou de mauvais fonctionnement de ces services, il adresse un rapport circonstancié aux responsables de ces services.

Article 28 : Le mandat de l'Administrateur communal est de cinq ans.

Le mandat de l'Administrateur communal est incompatible avec tout autre fonction publique ou élective.

Article 29 : L'Administrateur communal perçoit, un traitement à charge de l'Etat et d'autres avantages fixés par le Conseil communal à charge du budget de la commune.

Article 30 : L'Administrateur communal dirige et administre la commune. Il exerce notamment les attributions suivantes :

1. Il représente la commune en justice et dans les actes de la vie civile et administrative ;
2. Il coordonne toutes les activités des services œuvrant dans sa commune ;
3. Il gère le patrimoine communal ;
4. Il dirige les services et les personnels communaux ;
5. Il remplit les fonctions d'officier de l'état civil ;
6. Il prend toutes les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil communal ;
7. Il prépare le plan de développement communautaire et suit son exécution avis pris des communautés à la base. Il en fait périodiquement rapport au Conseil communal et à l'autorité de tutelle ;
8. Il prépare et exécute le budget communal ;
9. Il ordonnance les dépenses et les recettes ;
10. Il prend des mesures nécessaires pour la préservation de l'environnement.

Article 31 : Avant le 31 mars de chaque année l'Administrateur communal produit un rapport sur l'état de sa commune qu'il adresse au Conseil communal. Ce rapport est transmis au Gouverneur de Province et est rendu public après validation par le Conseil communal.

Article 32 : Le mandat d'un membre du Bureau du Conseil communal prend fin à l'échéance du terme ou par décès.

Il peut également y être mis fin dans les cas ci-après :

- par démission volontaire ;
- par survenance d'une cause d'inéligibilité ou d'incompatibilité ;
- suite à une condamnation à une peine de servitude pénale égale ou supérieure à deux mois fermes, à six mois avec sursis, sauf pour les infractions non intentionnelles ou les délits d'opinion ;
- par déchéance prononcée par l'autorité de tutelle conformément à l'article 103 ;
- Par suite d'incompétence, de violations graves des droits de l'homme, de comportements scandaleux, l'abus de pouvoir, la corruption, une mauvaise gestion du patrimoine communal ou le détournement des fonds et des biens communaux

Article 33 : En cas de vacance du poste d'Administrateur communal pour l'une des causes énumérées à l'article précédent, le Conseil communal procède à l'élection, dans les trente jours qui suivent, d'un nouveau candidat qu'il soumet à la nomination du Président de la République.

Dans l'intervalle qui précède les élections ainsi que le décret présidentiel de nomination l'intérim est assuré par le conseiller technique chargé des questions administratives et sociales visé à l'article 53 de la présente loi.

En cas de vacance de poste du Président du Conseil communal pour des causes énumérées à l'article précédent, un nouveau Président du conseil est élu conformément à l'article 198 du code électoral.

SECTION 3 : DU CONSEIL DE COLLINE OU DE QUARTIER

Article 34 : La colline ou le quartier est administré(e) par le Conseil de colline ou de quartier et le Chef de colline ou de quartier.

Le conseil de colline ou de quartier est composé de cinq membres élus au suffrage universel direct.

Le conseiller qui a obtenu le plus grand nombre de voix devient le Chef de colline ou de quartier.

Les Conseillers de collines ou de quartiers ne sont pas élus sur base des listes des partis politiques ; tous les candidats se présentent à titre indépendant.

Article 35 : Le Conseil de colline ou de quartier se réunit une fois les trois mois en session ordinaire sur convocation du chef de colline ou de quartier. Ses membres perçoivent des jetons de présence, à charge de la commune, et dont le montant est déterminé par le Conseil communal.

Article 36 : Sous la supervision du chef de colline ou de quartier, le Conseil de colline ou de quartier a pour mission :

1° de fixer, en concertation avec le Conseil communal, les mesures et conditions de réalisation des actions de développement et de sauvegarde de la paix sociale sur la colline ou dans le quartier ;

2° d'assurer sur la colline ou au sein du quartier l'arbitrage, la médiation, la conciliation ainsi que le règlement des conflits de voisinage ;

3° de donner des avis sur toutes les questions concernant la colline ou le quartier ;

4° de suivre, au nom de la population, la gestion des affaires de la colline ou du quartier.

SECTION 4 : DU CHEF DE COLLINE OU DE QUARTIER

Article 37 : Le chef de colline ou de quartier est l'animateur de la paix sociale et du développement dans sa circonscription.

Pour ce faire, il organise au moins une fois par trimestre une réunion ouverte à tous les habitants de la colline ou du quartier pour analyser la situation politique, sociale, économique et sécuritaire qui prévaut sur la colline ou dans le quartier.

Le chef de colline ou de quartier perçoit une indemnité exemptée d'impôts à charge de la Commune et fixée par le Conseil communal.

CHAPITRE II : DES ORGANES CONSULTATIFS.

Article 38 : Un comité communal de développement communautaire, organe consultatif composé de personnes engagées dans le développement communautaire de la commune, est institué par le Conseil communal sur proposition de l'Administrateur communal.

Le rôle du comité communal de développement communautaire est d'apporter une expertise technique aux autorités communales lors de la préparation du programme de développement communautaire et de toute autre question touchant au développement de la Commune.

Article 39 : L'Administrateur communal transmet au conseil communal un rapport semestriel sur l'état d'avancement du plan communal de développement communautaire. Il en transmet une copie pour information au Gouverneur de Province ainsi qu'aux Ministres ayant l'Administration du Territoire et la Planification du Développement dans leurs attributions.

CHAPITRE III : DE LA GESTION ADMINISTRATIVE DE LA COMMUNE

SECTION 1 : DES SERVICES ET DU PERSONNEL COMMUNAUX

Article 40 : Sur proposition de l'Administrateur communal, le Conseil communal crée les services communaux nécessaires à la satisfaction des besoins de la population et en précise les attributions.

Article 41 : Avec l'autorisation du Conseil communal, l'Administrateur communal engage le personnel sous-contrat conformément au statut du personnel communal et à la législation du travail.

Article 42 : Le personnel communal comprend au minimum outre les chefs de zone, les titulaires des emplois suivants :

- Un conseiller technique chargé des questions administratives et sociales ;
- Un conseiller technique chargé des questions du développement ;
- Un secrétaire communal ;
- Un agent d'état civil par centre d'enregistrement ;
- Un comptable communal.

Les conseillers techniques sont des cadres de l'Etat détachés. Ils travaillent pour le compte de la commune et sont à la charge du budget de l'Etat. Ils gardent les avantages qu'ils avaient avant le détachement. Les candidats sont proposés par le conseil communal.

Article 43 : A la demande de l'Administrateur communal et moyennant approbation du Conseil communal, des fonctionnaires de l'Etat peuvent être détachés auprès de la Commune conformément au statut général des fonctionnaires. Leurs traitements, primes, indemnités et autres avantages leur consentis sont à charge du budget communal approuvé par le Conseil communal.

Article 44 : Le statut des personnels communaux est fixé par décret.

Article 45 : Le chef de zone ou de quartier est nommé par le Gouverneur de Province ou le Maire sur proposition de l'Administrateur communal après consultation du Conseil communal. Il est choisi parmi les citoyens natifs ou résidents de la Zone ou du quartier. Les citoyens résidents doivent avoir résidé pendant au moins une année dans la zone.

Le Secrétaire communal et le Comptable communal sont recrutés sur concours par l'Administrateur communal après approbation du Conseil communal.

Les candidats à ces deux emplois doivent au moins avoir terminé avec succès les humanités ou l'équivalent ou jouir d'une expérience avérée.

Article 46 : Le chef de zone exerce les attributions suivantes :

- 1° animer et coordonner les activités de développement initiées par la commune ou dans la zone ;
- 2° assister les services compétents dans la gestion des questions de l'état civil dans la zone ;

3° transmettre à la population de la zone tout message, toute communication utile à la demande des autorités communales ;

4° transmettre à ces dernières les desiderata et les préoccupations de la population habitant sa circonscription ;

5° assurer toute mission ou toute tâche lui déléguée par l'Administrateur communal.

Article 47 : Dans le ressort de sa circonscription, le chef de zone est le représentant de l'Administrateur communal.

Il est l'animateur et le coordonnateur des activités de développement initiées par la commune dans sa zone.

Article 48 : En cas d'empêchement temporaire de l'Administrateur communal, la suppléance est assurée par le conseiller technique chargé des affaires administratives et sociales. Si ce dernier est empêché à son tour, elle est assurée par le conseiller technique chargé des questions de développement. En cas d'absence concomitante de ces deux derniers, le secrétaire communal assure la gestion des affaires courantes.

SECTION 2 : DES ATTRIBUTIONS DU PERSONNEL COMMUNAL

Article 49 : Le Secrétaire communal est responsable de la conservation et de la tenue de tous les dossiers, de la réception et de la répartition du courrier, de la rédaction des rapports et procès-verbaux des délibérations du Conseil communal et de la conservation des décisions prises par cet organe.

Article 50 : Le comptable communal est responsable de la perception et de la comptabilité des recettes de la commune. Dans les limites des emplois autorisés par le Conseil communal, l'Administrateur peut adjoindre au comptable, un ou plusieurs aide-comptables. Ceux-ci sont placés sous la surveillance et le contrôle du comptable.

Le comptable est seul chargé d'effectuer, sous sa responsabilité et dans les limites des allocations budgétaires conformément aux dispositions du règlement sur la comptabilité communale, le paiement des dépenses autorisées et ordonnancées par l'Administrateur communal.

Article 51 : L'agent de l'état civil est chargé de la tenue des registres des actes de l'état civil, de la délivrance des cartes d'identité et de toutes attestations relatives à l'identité et à l'état civil des citoyens ressortissants ou établis dans la commune.

Le manuel des procédures administratives fixe la liste des pièces qu'il est autorisé à signer seul et celles qui nécessitent le contreseing de l'Administrateur communal ou, par délégation de ce dernier, du Secrétaire communal ou du Chef de zone du ressort.

Article 52 : Le Conseiller technique chargé des questions économiques et du développement de la commune :

1° rassemble les données socio-économiques nécessaires à l'élaboration du plan de développement communautaire ;

2° prépare et suit l'exécution des projets de développement ;

3° assiste l'Administrateur communal dans l'élaboration des rapports sur l'état d'avancement des projets initiés par la commune dans le cadre dudit plan ou exécuté par l'Etat sur le territoire de la commune ;

4° assiste l'Administrateur communal dans la coordination des actions de développement menées avec les autres partenaires du développement ;

5° prépare et suit l'exécution de tout autre dossier technique lui confié par l'Administrateur communal.

6° remplace l'Administrateur Communal en cas d'absence concomitante avec le Conseiller Technique chargé des Affaires Administratives et Sociales.

Article 53 : Le Conseiller technique chargé des affaires administratives et sociales est chargé, sous la direction de l'Administrateur communal ;

1° du suivi de toutes les questions relatives à l'administration ;

2° des activités culturelles et sportives ;

3° du suivi de tous les dossiers relatifs à l'éducation et à la santé de la population ;

4° de l'assistance aux indigents et aux sinistrés de tout genre ;

5° du suivi des dossiers relatifs à la sécurité sociale pour les agents communaux et les autres agents de l'Etat ayant leurs activités dans la commune.

Il remplace l'Administrateur communal en son absence.

CHAPITRE V : DU BUDGET ET DES FINANCES

SECTION 1 : DU BUDGET COMMUNAL.

Article 54 : Le budget communal comprend deux chapitres : le budget ordinaire ou de fonctionnement et le budget extraordinaire ou d'investissement. Le budget de fonctionnement est totalement séparé de celui consacré au développement.

Un état annexe recense le montant du coût des travaux de développement communautaire, les investissements au titre du programme d'investissements publics prévus sur le territoire de la commune et les interventions des organisations de promotion du développement réalisées avec la participation de la commune.

Article 55 : Le budget communal doit être arrêté en équilibre.

Pour chaque chapitre, le montant des recettes doit couvrir le montant des dépenses.

L'excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement constitue la marge d'autofinancement destinée à assurer, en priorité, le financement des dépenses obligatoires inscrites au budget d'investissement, à savoir :

- le remboursement de la part du capital et des intérêts des emprunts à échoir au cours de l'exercice ;

- la participation de la commune au programme de développement communautaire pour l'exercice considéré.

Les intérêts et le remboursement des emprunts contractés par la commune sont obligatoirement financés par des ressources propres.

Article 56 :L'excédent des recettes sur les dépenses du budget d'investissement est porté en compte d'un fonds de réserve extraordinaire destiné à contribuer aux dépenses du budget d'investissement.

Article 57 :L'exercice budgétaire débute le 1er janvier et se termine le 31 décembre de la même année.

Le projet de budget de l'année est préparé par l'Administrateur communal. Il doit être approuvé par le Conseil communal au plus tard le 30 septembre de l'année précédente.

Article 58 : Le projet de budget adopté par le Conseil communal est transmis au Gouverneur de Province ou au Maire pour approbation, au plus tard le 31 octobre de l'exercice précédent.

Article 59 : Lorsque le Conseil communal a omis de porter au budget une dépense obligatoire ou si le montant prévu est insuffisant ou s'il apparaît que les recettes ne suffiront pas à couvrir les dépenses, le Gouverneur de Province renvoie le budget au Conseil communal en lui demandant de le modifier.

Si la modification demandée n'est pas opérée dans un délai de quinze jours, le Gouverneur de Province ou le Maire peut, d'office, inscrire cette dépense ou en augmenter le montant.

Article 60 : Si le budget d'un exercice n'est pas arrêté avant le 1er janvier de cet exercice, l'Administrateur communal peut engager et ordonnancer les dépenses strictement indispensables au fonctionnement des services, à condition que la dépense ait été inscrite pour le même objet et ne dépasse pas, pour chaque mois écoulé ou commencé, le douzième du budget arrêté pour l'exercice précédent.

Article 61 : Le budget ne peut être modifié en cours d'exécution que selon la procédure suivie pour son approbation et en respectant la nomenclature.

L'Administrateur communal établit les projets de virement de crédits et de crédits supplémentaires. Il les soumet au vote du Conseil communal qui peut les amender. Tout amendement entraînant un accroissement des dépenses doit prévoir une augmentation correspondante des recettes.

Tout amendement entraînant une diminution des recettes qui aurait pour effet de rompre l'équilibre du budget doit prévoir une diminution de dépenses correspondantes ou de nouvelles recettes.

Article 62 :Pour tout ce qui n'est pas expressément prévu au présent chapitre, il sera fait application du règlement général sur la comptabilité communale.

SECTION 2 : DES RESSOURCES COMMUNALES

Article 63 : Les ressources de la commune sont constituées notamment par :

- 1° les recettes fiscales communales ;
- 2° les revenus et produits d'aliénation du patrimoine et du portefeuille ;
- 3° les emprunts ;
- 4° les subventions de l'Etat ou d'organismes visant le développement économique et social, les dons et legs ;
- 5° les contributions de la population à divers projets ;

6° la taxe sur les cultures de rente ;

7° l'impôt foncier et l'impôt sur les revenus locatifs.

Article 64 : Toute décision instituant une taxe fiscale relève du domaine de la loi.

Les conseils communaux peuvent proposer de nouvelles matières taxables. La perception de ces taxes ne peut être effective qu'après la promulgation de la loi instituant ces taxes.

Article 65 : Les taxes fiscales de la commune ne peuvent pas porter sur les matières frappées de taxes ou d'impôts au profit de l'Etat ni sur certains produits agricoles locaux offerts directement par les producteurs. Une ordonnance conjointe des Ministres ayant l'Administration territoriale et les Finances dans leurs attributions précise la liste de ces produits.

Article 66 : Les taxes rémunératoires rétribuent un service rendu par la commune à l'avantage personnel et exclusif des usagers qui en bénéficient. Le service peut être facultatif ou obligatoire.

Ces taxes rémunératoires doivent correspondre au coût réel ou raisonnablement estimé des services qu'elles rétribuent.

Article 67 : Chaque décision établissant une taxe communale contient toutes les dispositions utiles quant aux règles de procédure relatives au recouvrement, aux réclamations et aux recours contre cette taxe.

Les décisions créant une taxe communale peuvent établir des amendes fiscales qui ne peuvent dépasser cinq fois le montant de l'impôt éludé.

Article 68 : Dans les limites et conditions déterminées par la loi, l'Etat cède à la commune les taxes ou droits rémunératoires qu'il perçoit lorsque tout ou partie des services que ces taxes ou droits rétribuent sont rendus par la commune. Les taux des impôts transférés par l'Etat à la commune peuvent être modifiés par le Conseil communal dans les conditions fixées par la loi.

Article 69 : La commune peut, dans les limites de ses capacités de remboursement, contracter des emprunts dans les conditions fixées par la loi et la réglementation financière.

Les emprunts sont affectés obligatoirement au financement des investissements, à l'exclusion de tout autre usage.

Article 70 : Les dons et legs provenant des particuliers ou des organismes publics ou privés, d'une valeur supérieure à dix millions de francs burundais doivent être portés à la connaissance du Gouverneur ou du Maire.

Article 71 : Afin d'assurer un développement équilibré entre toutes les communes et régions du pays, en particulier en ce qui concerne les infrastructures socio-économiques de base, l'Etat accorde à la commune, en complément de ses ressources propres, les moyens suffisants pour se doter d'une politique de développement de ces infrastructures, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, du réseau routier, de l'électricité et de l'eau.

Article 72 : Le montant de la subvention tient compte du niveau des ressources propres de la commune, de l'importance de son programme de développement et de la qualité de sa gestion. La subvention vise prioritairement à assurer l'équilibre du budget au regard de ses dépenses obligatoires et ensuite à compléter sa participation dans le financement du plan de développement. Elle peut être assortie de conditionnalités dans le cadre d'un contrat-plan signé entre les représentants de la commune et ceux de l'Etat.

Article 73 : Les conditionnalités dont question à l'article précédent portent notamment sur :

1° La liste des projets à financer ainsi que :

- le coût de chacun d'eux ;
- le montant de la participation de la commune ;
- la liste des partenaires dans la réalisation du projet et la participation de chacun d'eux ;

2° La participation de la population en termes de contributions financières en dehors des recettes fiscales communales et l'apport en main-d'œuvre dans le cadre des travaux de développement communautaire ;

3° Le calendrier d'exécution ;

4° Les mécanismes de suivi - évaluation et les indicateurs objectivement vérifiables.

Article 74 : Le Gouvernement veille à l'amélioration des procédures de perception effective des taxes destinées à l'alimentation du Fonds d'Appui à l'Administration Territoriale. Il met en place des mécanismes de reversement de la taxe destinée aux ressources communales ; il veille également à la répartition et au reversement effectif des ressources destinées à la péréquation entre les communes du pays.

SECTION 3 : DES DÉPENSES DE LA COMMUNE

Article 75 : Toutes les dépenses de la commune sont portées annuellement et spécifiées au budget communal, sans contraction ni compensation.

Article 76 : Les dépenses sont notamment :

- 1° les rémunérations des personnels régulièrement engagés, toutes les charges légales ou contractuelles qui s'y rattachent ;
- 2° l'indemnité de l'Administrateur communal et le coût des autres avantages lui consentis par le Conseil communal ;
- 3° les frais de fonctionnement des services communaux, y compris le coût des fournitures et d'entretien du matériel et les frais de communication ;
- 4° les participations de la commune au plan de développement communautaire ;
- 5° les frais d'entretien des infrastructures socio-économiques appartenant ou à charge de la commune ;
- 6° les intérêts et l'amortissement des emprunts communaux ;
- 7° les frais d'entretien des bâtiments et autres biens de la commune et ceux mis à sa disposition ;
- 8° les dépenses relatives à l'hygiène et à la salubrité publiques, y compris l'enlèvement et le traitement des immondices, l'évacuation et le traitement des eaux usées ;
- 9° les frais d'entretien de la voirie communale, y compris la signalisation réglementaire et les ouvrages d'art ;
- 10° les dépenses relatives à la prise en charge des élèves et malades indigents ;

11° les autres dettes certaines, liquides et exigibles de la commune et celles résultant de condamnations judiciaires ;

12° toutes autres dépenses que la loi met à la charge de la commune.

Article 77 : Les compétences transférées par l'Etat à la commune sont accompagnées des moyens financiers et humains nécessaires à leur exercice.

Article 78 : Les dépenses nouvelles mises à la charge de la commune par la loi sont compensées le cas échéant par une participation équivalente de l'Etat.

SECTION 4 : LE CONTRÔLE DE LA GESTION BUDGÉTAIRE

Article 79 : Le budget approuvé par le Conseil communal est transmis au Gouverneur de Province quinze jours suivant son adoption pour contrôle de sa conformité aux dispositions prévues par la présente loi selon la procédure prévue aux articles 58 à 62 de la présente loi.

Le Gouverneur de province ou le Maire vérifie :

- qu'aucune dépense prévue à l'article 76 n'a été omise ;
- que les recettes, après évaluation de la sincérité des prévisions, sont suffisantes pour financer la totalité des dépenses prévues tant au budget ordinaire qu'au budget extraordinaire ;
- que l'amortissement des emprunts, capital et intérêts compris, est couvert par des ressources définitives, à l'exclusion de tout nouvel emprunt.

Article 80 : Si les conditions prévues à l'article précédent sont remplies, le budget communal devient exécutoire.

Article 81 : La Cour des comptes examine et certifie les comptes administratifs et de gestion de la commune. Elle donne quitus à l'Administrateur communal de sa gestion dans les conditions fixées par la loi.

Article 82 : Le contrôle interne des finances communales est fait par la commission permanente du Conseil communal ayant les finances dans ses attributions.

Le contrôle externe des finances communales est fait par l'Inspection des finances communales ainsi que l'Inspection Générale de l'Etat.

CHAPITRE VI : DU DOMAINE ET DE LA VOIRIE DE LA COMMUNE

SECTION 1 : DU DOMAINE COMMUNAL

Article 83 : Le domaine communal se compose de biens meubles et immeubles acquis par la commune à titre onéreux ou à titre gratuit. Il comprend un domaine public et un domaine privé.

Article 84 : Le domaine public est constitué de biens classés dans le domaine public par décision du Conseil communal et des biens affectés à l'usage public de la commune ou à l'usage de tout le monde dans la commune.

Article 85 : L'Etat cède gratuitement aux communes tout ou partie des biens de son domaine, tant public que privé, qu'il affecte à leur domaine public ou privé.

Toutefois, pour des motifs d'intérêt général, l'Etat se réserve le droit de reprendre gratuitement tout ou partie de ces biens, à charge d'en rembourser les impenses nécessaires ou utiles.

Article 86 : La voirie d'intérêt local fait partie du domaine public de la commune.

Article 87 : Les biens du domaine public communal sont hors commerce tant qu'ils n'ont pas été régulièrement désaffectés.

Article 88 : L'Etat peut céder aux communes, à titre onéreux ou à titre gratuit, tout ou partie de ses terrains situés dans leurs limites. Ces terrains font partie de leur domaine privé s'ils ne sont pas affectés à un usage public ou à un service public communal. Ces biens sont dans le commerce.

Si l'Etat désire reprendre, pour des motifs d'intérêt général, tout ou partie de ces terrains, ceux-ci lui sont rétrocédés aux conditions de la cession, à charge d'en rembourser les impenses nécessaires ou utiles.

Article 89 : Sans préjudice des dispositions régissant la matière des cessions et concessions des terres domaniales, la commune peut acquérir, aliéner ou échanger des biens appartenant à son domaine privé, après accord du Conseil communal et approbation de l'autorité de tutelle.

Article 90 : L'expropriation pour cause d'utilité publique peut être décidée au profit de la commune pour la réalisation d'un projet d'intérêt communal. L'Etat en supporte les frais conformément à la législation en matière d'expropriation.

SECTION 2 : DE LA VOIRIE COMMUNALE

Article 91 : Dans les limites de la commune, la voirie publique, autre que les routes déclarées d'intérêt général constitue la voirie d'intérêt local.

Article 92 : La commune est responsable de l'entretien de la voirie d'intérêt local, y compris les ouvrages d'art ainsi que la signalisation réglementaire.

Article 93 : Les voies privées ouvertes à la circulation publique sont soumises à la réglementation générale de police et de voirie. L'Administrateur communal peut, avec l'accord du Conseil communal, les classer dans la voirie communale.

Article 94 : Le Ministre ayant les travaux publics dans ses attributions peut déclarer d'intérêt général une route faisant partie de la voirie communale et inversement.

Article 95 : Après enquête publique, l'Administrateur communal peut, avec l'accord du Conseil communal, désaffecter une voie d'intérêt local.

Le Ministre ayant les travaux publics dans ses attributions fixe la procédure de cette enquête publique ainsi que les modalités de publication de la décision de désaffectation de la voie.

La décision de désaffectation n'est exécutoire que deux mois après cette publication. Un recours auprès du Ministre ayant les travaux publics dans ses attributions peut être introduit pendant ce délai. Ce recours est suspensif jusqu'à la décision du Ministre qui doit intervenir dans un délai de deux mois.

CHAPITRE VII : DE LA TUTELLE ET DU CONTROLE DE LA COMMUNE

SECTION 1 : DE LA TUTELLE SUR LES ACTES DES AUTORITES COMMUNALES

Article 96 : La tutelle sur les actes des autorités communales est exercée au premier degré par le Gouverneur de province selon qu'il s'agit d'une commune rurale ou urbaine et au second degré par le Ministre ayant l'Administration territoriale dans ses attributions.

Elle s'exerce par voies :

- d'approbation ou d'autorisation ;
- de suspension ou d'annulation ;
- de substitution.

Article 97 : Les actes des autorités communales ne sont soumis à approbation ou autorisation que dans les cas formellement prévus par la présente loi ou d'autres lois particulières. L'approbation ou l'autorisation doit être expresse.

Toutefois, elle est réputée acquise un mois après la réception de la demande par l'autorité compétente pour la donner, sauf décision motivée de celle-ci prolongeant le délai.

Article 98 : Le Gouverneur de province peut suspendre tous règlements ou autres résolutions des autorités communales qui sortent de leurs attributions ou qui sont contraires à la loi ou à l'intérêt général. La suspension doit intervenir dans les quinze jours après la date à laquelle le Gouverneur de province ou le Maire a eu connaissance du règlement ou de la résolution.

Elle est immédiatement portée à la connaissance du Ministre ayant l'Administration territoriale dans ses attributions et de l'autorité communale concernée avec les raisons qui la justifient. La suspension prend fin, soit sur décision du Ministre, soit un mois après le moment où le Ministre en a été avisé.

Article 99 : Le Ministre ayant l'Administration territoriale dans ses attributions peut annuler tous règlements ou autres résolutions des autorités communales qui sortent de leurs attributions ou qui sont contraires aux lois ou à l'intérêt général. L'annulation doit intervenir dans les trente jours après la date à laquelle le Ministre a eu connaissance du règlement ou de la résolution.

L'annulation est immédiatement portée à la connaissance du Gouverneur de province et de l'autorité communale concernée avec les raisons qui la justifient.

Article 100 : Lorsque les autorités communales sont en défaut d'exécuter les mesures qui leur incombent en vertu des lois et règlements, le Ministre ayant l'Administration territoriale dans ses attributions et le Gouverneur de province ou le Maire peuvent, après deux avertissements successifs, se substituer à elles en prenant toute mesure à cette fin.

SECTION 2 : DE L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR LES ORGANES

Article 101 : La tutelle sur les organes de la commune s'exerce par voie :

- de suspension ;
- de dissolution ;
- de déchéance.

Article 102 : Le Ministre ayant l'administration territoriale dans ses attributions peut, pour des motifs impérieux et dans l'intérêt supérieur de la commune ou de l'Etat suspendre par ordonnance ou proposer la dissolution du Conseil communal au Président de la République. Le décret de dissolution est pris après concertation avec les parlementaires représentant la province du ressort ou la mairie selon le cas.

Une nouvelle élection est organisée dans le mois qui suit la dissolution. Le Conseil communal est remplacé conformément aux dispositions prévues par la loi électorale.

Article 103 : La déchéance de l'Administrateur communal et du Président du Conseil Communal peut intervenir sur l'initiative, soit du Conseil communal, soit de l'autorité de tutelle pour les motifs prévus à l'article 32 de la présente loi.

Dans le premier cas, la résolution est prise à la majorité des trois quarts des membres du Conseil communal. L'autorité de tutelle ne peut s'y opposer.

Dans le second cas, l'autorité de tutelle prend sa décision avec l'accord du Conseil communal ; celui-ci ne peut s'y opposer qu'à une majorité des trois quarts de ses membres.

SECTION 3 : DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Article 104 : Le budget approuvé par le Conseil communal est transmis par l'Administrateur communal au Gouverneur de Province ou au Maire quinze jours suivant son adoption pour contrôle de sa conformité aux dispositions prévues par la loi selon la procédure prévue aux articles 58 à 62 de la présente loi.

Le Gouverneur de province vérifie :

- qu'aucune dépense prévue à l'article 76 n'a été omise ;
- que les recettes, après évaluation de la sincérité des prévisions, sont suffisantes pour financer la totalité des dépenses prévues tant au budget ordinaire qu'au budget extraordinaire ;
- que l'amortissement des emprunts, capital et intérêts compris, est couvert par des ressources définitives, à l'exclusion de tout nouvel emprunt.

Article 105 : Si les conditions prévues à l'article précédent sont remplies, le budget communal devient exécutoire.

Article 106 : La Cour des comptes examine et certifie les comptes administratifs et de gestion de la commune. Elle donne quitus à l'Administrateur communal de sa gestion dans les conditions fixées par la loi.

CHAPITRE VIII : DU PLAN COMMUNAL DE DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE

Article 107 : Une ordonnance du Ministre ayant la planification du développement dans ses attributions fixe la classification des infrastructures et équipements selon leur intérêt national, provincial ou communal.

La classification détermine les compétences respectives de l'Etat et de la commune en matière de programmation, de maîtrise d'ouvrage et d'entretien de ces équipements.

Article 108 : Le plan Communal de développement communautaire fixe les participations financières de la commune ainsi que les compléments apportés par les institutions d'appui au développement communal. Les participations communales constituent des dépenses obligatoires au sens de l'article 109 de la présente loi.

Article 109 : Le plan Communal de développement communautaire devient exécutoire de plein droit, après approbation du Conseil communal, et après vérification de sa cohérence avec le plan national de développement par le Ministre ayant la planification du développement dans ses attributions. Passé un délai d'un mois à partir de la réception dudit plan communal par le Ministre intéressé sans réponse, le plan devient également exécutoire.

Article 110 : Le Gouvernement veille à élaborer, dans les délais les plus brefs après promulgation de la présente loi, un manuel des procédures administratives et financières, à l'usage de toutes les

communes du pays. Ce manuel se référera outre à la présente loi, au règlement général de la comptabilité communale qui, dans l'intervalle, aura été mis à jour.

TITRE III : DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 111 : La délimitation et l'organisation de la Mairie de Bujumbura sont déterminées dans une loi spécifique.

En attendant la création des communes urbaines, la Mairie sera considérée comme une province et les zones assimilées aux communes.

Article 112 : A partir de la promulgation de la présente loi, les limites géographiques et administratives des communes, des collines et des zones actuellement en vigueur en vertu de la loi et des règlements sont maintenues en l'état. Le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions règle par voie d'ordonnance les contestations liées à la délimitation des circonscriptions électorales.

Article 113 : La présente loi entre en vigueur le jour de sa promulgation.

Article 114 : Toutes dispositions antérieures contraires à la présente loi sont abrogées.

Fait à Bujumbura, le 25/01 /2010

PAR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

VU ET SCHELLE DU SCEAU DE LA REPUBLIQUE,

LE MINISTRE DE LA JUSTICE ET GARDE DES SCEAUX