UNIVERSITÉ DU BURUNDI
GRENIER DU SAVOIR DU BURUNDI
Dépôt institutionnel officiel
https://repository.ub.edu.bi

De l'enquête parlementaire en droit burundais

Sebatigita, Christophe; Sous la direction de : Pr Gervais Gatunange

2011-07
UB, Faculté de Droit
https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/849

Document téléchargé depuis le **Grenier du Savoir du Burundi** — https://repository.ub.edu.bi

R.
340
SEB

Réserve

UNIVERSITE DU BURUNDI

FACULTE DE DROIT

DE L'ENQUETE PARLEMENTAIRE EN DROIT BURUNDAIS

Par :
SEBATIGITA Christophe

Sous la direction de :

Professeur Gervais GATUNANGE
Docteur en Droit

Mémoire défendu et présenté publiquement en vue de l'obtention du grade de Licencié en Droit

Bujumbura, juillet 2011

DEDICACE

A mon regretté père,

A ma mère,

A mes sœur et frères,

A mes nièces et neveux.

REMERCIEMENTS

Au terme de ce travail, il est pour nous une agréable opportunité d'exprimer notre profonde gratitude envers toutes les personnes qui, de près ou de loin, ont contribué à sa réalisation.

Nous songeons entre autres à tous les professeurs de la Faculté de droit de l'Université du Burundi pour la formation tant académique que humaine que nous avons acquise auprès d'eux.

Nos sincères remerciements sont adressés tout particulièrement au Professeur Gervais GATUNANGE qui a accepté de guider nos premiers pas de chercheur, tâche qu'il a accomplie avec bonne volonté, sagesse et dévouement. Ses conseils et ses encouragements nous ont été d'une grande utilité.

Nous tenons ensuite à exprimer notre reconnaissance aux honorables députés et sénateurs qui ont si promptement et gentiment accepté de répondre à nos questions. Il s'agit, entre autres, de Messieurs BIKORIHOMA Nestor, SIGEJEJE Cyrille, BANKUMUHARI Valentin, NTUREKA Louis et Madame NDIKUMANA Victoire.

Que notre regretté père MAGIRIMA Marc à qui nous devons tout, notre mère, nos chers sœurs et frères qui nous ont soutenu tant moralement que matériellement, et les familles BISEREKA Rénovat, MUTAMBUTSI Egide et NDAGIJE Oswald trouvent ici l'expression de notre fidèle et loyale reconnaissance.

Enfin, nous exprimons nos sentiments de gratitude à tous nos amis dont le soutien et l'encouragement ont été indéfectibles. Qu'ils lisent à travers ces lignes un témoignage de notre profonde amitié.

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABREVIATIONS

1. AN : Assemblée Nationale
2. ANT : Assemblée Nationale de Transition
3. BOB : Bulletin Officiel du Burundi
4. CIDP : Centre International de Documentation Parlementaire de l'Union Interparlementaire
5. CP : Code Pénal
6. D-L : Décret-loi
7. Ed. : Edition
8. EMG : Etat Major Général
9. *Ibidem* : Même auteur, même ouvrage, même page
10. *idem* : Même auteur, même ouvrage
11. IGF : Inspection Générale des Finances
12. *Infra* : Plus bas
13. LGDJ : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
14. ONG : Organisation Non Gouvernementale
15. *Op.cit* : Ouvrage déjà cité
16. PNB : Police Nationale du Burundi
17. PUF : Presses Universitaires de France
18. RAN : Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale
19. RS : Règlement intérieur du Sénat
20. SOCABU : Société d'Assurance du Burundi
21. ST : Sénat de Transition
22. *Supra* : Plus haut

INTRODUCTION GENERALE

Comme dans tous les régimes démocratiques, le Parlement burundais dispose d'un certain nombre de moyens de s'informer des activités du Gouvernement et, par là même, d'exercer son contrôle. L'ampleur croissante de l'activité gouvernementale a rendu l'information du parlement indispensable pour exercer correctement ses pouvoirs de représentation nationale et de contrôle. En outre, les moyens de contrôle apportent aux citoyens l'information à laquelle ils peuvent prétendre dans une société qui doit pouvoir demander à ses élus des comptes de leur administration.

La Constitution burundaise du 18 mars 2005, s'inscrivant dans cette logique, a prévu des mécanismes de contrôle du Législatif sur l'Exécutif.

Dans notre travail, nous avons choisi de mener une étude sur l'un des moyens de contrôle du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif : l'enquête parlementaire. Ainsi, notre mémoire s'intitule comme suit : ***« De l'enquête parlementaire en droit burundais »***.

D'aucuns pourraient certainement se demander pourquoi nous avons choisi d'étudier ce sujet en droit positif burundais. La réponse à cette question est simple.

D'abord, ce n'est pas dans toutes les constitutions burundaises antérieures à 2005 que le contrôle parlementaire était prévu. Ensuite, avec la réapparition du bicaméralisme en 2001, le droit d'enquête est aussi constitutionnellement reconnu au Sénat. Enfin, au Burundi, parmi les travaux de recherche antérieurs à la Constitution de 2005, aucun ne traite du droit d'enquête parlementaire d'une manière spécifique.

Il est à notre avis opportun de mener une étude approfondie sur le droit d'enquête reconnu au parlement par la Constitution burundaise de 2005 surtout dans cette période où se posent des questions relatives à la gestion des deniers publics et au respect des équilibres tant régionaux qu'ethniques au sein des différentes institutions publiques.

Les différentes propositions issues de ce travail pourront stimuler le législateur dans l'élaboration des dispositions suffisantes relatives à l'exercice du droit d'enquête afin de mettre fin au silence actuelle des règlements intérieurs de l'AN et du Sénat.

En plus, notre travail contribuera à informer le lecteur sur le fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires et les effets y relatifs, ce qui lui permettra de comprendre l'efficacité et l'inefficacité de leurs travaux.

Pour bien mener notre étude, nous avons d'abord consulté la doctrine surtout française et belge pour pouvoir dégager les notions relatives à notre travail. Les mémoires qui ont traité divers aspects du droit constitutionnel burundais nous ont permis d'avoir une idée globale sur l'historique du contrôle parlementaire au Burundi. Quelques documents produits par l'AN et le Sénat nous ont aidé dans notre travail. Il s'agit des journaux parlementaires, des comptes rendus tant intégraux qu'analytiques des sessions ordinaires et extraordinaires de l'AN, des ouvrages produits et publiés par l'AN et le Sénat ainsi que le site web du Sénat.

En outre, nous avons consulté les textes juridiques relatifs à notre travail à savoir la Constitution burundaise du 18 mars 2005 ainsi que les constitutions antérieures, les règlements intérieurs de l'AN et du Sénat. Nous avons aussi interviewé quelques parlementaires, surtout les anciens membres des commissions parlementaires pour nous éclairer sur les activités de celles-ci.

Notre travail s'articule autour trois chapitres :

Dans le premier chapitre, nous allons développer quelques notions relatives aux commissions parlementaires. Cela nous permettra de situer les commissions d'enquête parmi les autres organes du travail parlementaire.

Dans le deuxième chapitre, nous examinerons les aspects juridiques du droit d'enquête parlementaire. Il s'agira de dégager les dispositions des règlements intérieurs de l'AN et du Sénat qui consacrent le droit d'enquête et ainsi pouvoir montrer le silence de ces règlements quant aux différents aspects dudit droit.

Enfin, le troisième chapitre est réservé à la pratique des commissions d'enquête. Après avoir passé en revue l'historique du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, nous allons essayer de dresser une liste des commissions d'enquête depuis la création du parlement burundais jusqu'en 2010. A cet effet, nous dégagerons les réalisations des commissions d'enquête, les difficultés qu'elles ont rencontrées ainsi que les effets de leurs travaux.

Une conclusion générale dans laquelle nous allons émettre nos propositions clôturera notre travail.

CHAP I. GENERALITES SUR LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

Les commissions sont prévues par les règlements de toutes les assemblées parlementaires. Ces dernières sont des corps trop nombreux pour pouvoir délibérer utilement si les problèmes qui leurs sont soumis n'ont pas fait l'objet d'une étude préalable par un organisme plus restreint[1].

La division du travail qui constitue la raison d'être des commissions ne doit cependant pas servir de prétexte à celles-ci pour s'arroger des pouvoirs exorbitants résultant de la spécialisation acquise dans les matières de leur compétence. Néanmoins, en raison de l'accroissement des tâches dévolues aux parlements, les commissions ont connu un développement constant et sont devenues les organes essentiels du contrôle parlementaire.

Section I : Les types de commissions parlementaires

Il existe différentes catégories de commissions parlementaires variables d'un parlement à l'autre : les commissions législatives, les commissions d'enquête, les commissions mixtes paritaires.

§1. Les commissions législatives

Les commissions législatives sont celles qui ont pour but d'étudier les projets et propositions de loi avant leur examen en séance plénière par l'assemblée. Elles constituent des instruments de travail indispensables et existent donc dans toutes les assemblées parlementaires[2]. Cette catégorie est composée de commissions permanentes d'une part et de commissions spéciales d'autre part.

A. Les commissions permanentes

Les commissions permanentes ont essentiellement pour objet de préparer le travail législatif en séance plénière[3]. Elles sont en général spécialisées parce que chacune d'elles s'occupe d'une branche déterminée de l'activité étatique : affaires politiques, finances, bonne gouvernance, etc.

---

[1] MBOZO'O, S.E, Pratiques et procédures parlementaires, Yaoundé, Hérodote, 1991, p.45 et s.
[2] CHANTEBOUT, B., Droit constitutionnel, 20ème éd., Paris, Armand Colin, 2003, p.501.
[3] FOILLARD, P., Droit constitutionnel et institutions politiques, 13ème éd., Orléans, Paradigme, 2007, p.286.

En général, les commissions permanentes sont nommées pour la durée de la session ou de la législature. Cela est consacré par les articles 32.1et 37 respectivement du règlement de l'A.N du 20 août 2010 et du Sénat du 24 août 2010.

En pratique, il y a peu de différence entre une commission nommée pour la durée d'une session et une commission désignée pour la durée d'une législature ; en effet, les renouvellements qui interviennent au début de chaque session n'entraînent pas nécessairement des remaniements très profonds. Ils permettent seulement le remplacement de certains membres, ce qui ne pourrait pas être possible en cours de session[4].

La durée prolongée et garantie donne aux membres des commissions permanentes la possibilité d'acquérir une vraie connaissance spécialisée des projets, avec par ailleurs, le risque d'accroître les pouvoirs aux dépens de l'assemblée elle-même. Néanmoins, ce risque se trouve pallié par le fait que l'assemblée est souveraine en principe et que la souveraineté ne se partage pas[5].

En ce qui concerne l'appartenance aux commissions permanentes, il est à souligner que chaque parlementaire ne peut appartenir qu'à une seule commission permanente[6]. En outre, à l'A.N et au Sénat, les membres du bureau ne peuvent pas être membres des commissions permanentes. Néanmoins, ils peuvent assister à toutes les séances sans prendre part aux votes[7].

Au Sénat, les sénateurs sont répartis par le bureau dans les commissions permanentes selon leurs préférences, leurs compétences et en respect des équilibres du Sénat. De plus, l'effectif de chaque commission ne peut être inférieur à six membres.[8]

A l'AN, les commissions permanentes ainsi que leurs bureaux respectifs reflètent la configuration de l'Assemblée[9].

Les membres des commissions sont soumis à une obligation d'assiduité aux séances et de participation aux séances, sous peine de sanctions sévères.

---

[4] CIDP, Les parlements dans le monde, 2 ème éd., Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 716.
[5] *Ibidem.*
[6] Art.33.1 et 39 respectivement du RAN et du RS.
[7] Art. 33 et 39 respectivement du RAN et du RS.
[8] Le règlement intérieur du 2/8/2005 prévoit un minimum de dix membres.
[9] Voir art.32 du RAN.

C'est ainsi que lorsqu'un parlementaire s'est absenté à plus d'un tiers des séances de la commission, la sanction applicable est le constat par le Président de l'assemblée concernée, de la démission de fait de ce parlementaire. Celui-ci peut être remplacé et ne peut faire partie d'une autre commission en cours d'année[10].

Au Burundi, le règlement intérieur de l'AN du 20 août 2010 prévoit huit commissions permanentes :

- Commission des affaires politiques, administratives, des relations extérieures et de la Communauté Est-Africaine;
- Commission des comptes publics et des finances, des affaires économiques et de la Planification ;
- Commission de la bonne gouvernance et de la privatisation ;
- Commission de la justice et des droits de la personne humaine ;
- Commission de la défense et de la sécurité ;
- Commission des affaires sociales, du rapatriement, du genre, de l'égalité des chances et de lutte contre le SIDA ;
- Commission de l'agriculture, de l'élevage, de l'environnement et du développement Communal ;
- Commission de l'éducation, de la jeunesse, des sports et des loisirs, de la culture et de la Communication ;

Au Sénat, le règlement intérieur du 24 août 2010 prévoit, en son art.37, six commissions permanentes :

- Commission des questions politiques, diplomatiques, de défense et de sécurité ;
- Commission des questions institutionnelles, judiciaires et des droits et libertés fondamentales ;
- Commission des questions économiques, de l'environnement, des finances et du budget;
- Commission des questions sociales, de la jeunesse et de la culture ;
- Commission des questions administratives, de la décentralisation et du contrôle de la représentativité dans les institutions ;
- Commission des questions de genre.

[10] Art.44 et 41 respectivement du RS et du RAN.

B. Les commissions spéciales

Comme l'indique leur dénomination, les commissions spéciales sont celles qu'une assemblée désigne expressément pour l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi. Leur durée est aussi longue que la procédure d'examen du texte qu'elles ont à étudier jusqu'à son adoption ou son rejet[11].

La doctrine emploie plusieurs termes pour désigner les commissions spéciales. Les termes commissions extraordinaires, commissions *ad hoc*, commissions temporaires sont ainsi utilisés pour désigner une même réalité : les commissions spéciales.

La constitution d'une commission spéciale intervient de plein droit dans l'hypothèse où la demande émane du Gouvernement, qui, pour les projets de loi, doit la formuler au moment de leur transmission à l'AN et, pour les propositions de loi, dans un délai de deux jours francs suivant leur distribution[12]. Elle est également de droit en cas de conflit de compétence entre deux commissions permanentes et lorsqu'une commission permanente s'est déclarée incompétente[13].

Au Sénat, cette demande doit être formulée au moment de la transmission de l'ordre du jour au Sénat[14].

Dans les autres cas, la constitution d'une commission spéciale résulte d'une décision de l'assemblée. Elle peut être demandée par le bureau de l'AN ou le Président d'une commission permanente ou par un cinquième des députés au moins[15].

Au Sénat, la demande de constitution d'une commission spéciale est faite soit par le Président d'une commission permanente, soit par dix sénateurs au moins[16].

Il résulte de ces deux dispositions que les commissions spéciales cohabitent avec les commissions permanentes. Si alors une demande de constitution d'une commission spéciale n'est pas faite, le projet ou la proposition de loi est automatiquement renvoyée à l'une des commissions permanentes compétente.

---

[11] CADART, J., Institutions politiques et droit constitutionnel, 3ème éd., Paris, Economica, 1990, p. 1369.
[12] Art.34 du RAN du 20 août 2010.
Voyez aussi l'art.40 du RS du 24 août 2010.
[13] DEBBASCH, C., Droit constitutionnel et institutions politiques, 3ème édition augmentée et corrigée, Paris, Economica, 1990, pp. 864-865.
[14] Art 40 al.2 du RS du 24 août 2010.
[15] Voir art. 35 du RAN du 20 août 2010.
[16] Voir art. 40 al.3 du RS du 24 août 2010.

Dans la pratique, des commissions spéciales ont été déjà créées tant à l'AN qu'au Sénat. Nous pouvons citer à titre d'exemple :

- La commission spéciale chargée des questions agro-pastorales qui fut mise sur pied par le Sénat en date du 7 décembre 2006[17]. Cette commission était composée de douze sénateurs ;
- La commission spéciale chargée d'étudier les propositions à faire au Gouvernement aux fins de l'harmonisation des statuts pécuniaires dans l'administration publique. Ladite commission fut créée le 30 décembre 2008 et elle était composée de onze députés.

§2. Les commissions mixtes paritaires

Mentionnées à l'art. 191 de la Constitution du 18 mars 2005, les commissions mixtes paritaires sont l'apanage des parlements bicaméraux. Elles peuvent être appelées à intervenir dans le cours de la « navette »[18] entre l'AN et le Sénat. Ces commissions sont dites mixtes, parce que composées des membres des deux chambres, et paritaires, parce que formées d'un nombre égal de députés et sénateurs.

La nécessité du système de commissions mixte se fait sentir en matière d'élaboration de la loi. Le système s'explique alors par le souci d'instaurer un mécanisme satisfaisant permettant de réaliser l'accord de deux chambres sur les mêmes textes.

L'art. 191 al.6 de la Constitution du 18 mars 2005 stipule que, lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux chambres, un projet ou une proposition de loi n'a pas pu être adopté, le Président de l'AN et le Président du Sénat créent une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte commun sur le tout ou la partie du texte restant en discussion endéans quinze jours ouvrables[19].

Il résulte de cette disposition que les commissions mixtes paritaires sont constituées à l'occasion de chaque affaire à propos de laquelle se manifeste une divergence entre les deux chambres du parlement. Les commissions mixtes paritaires ont un caractère temporaire, c'est-à-dire que leur existence est liée à la réalisation du compromis ou à la prise d'acte de désaccord.

---

[17] Sénat du Burundi, Journal parlementaire, session ordinaire d'octobre 2006, p. 53.

[18] Terme couramment utilisé pour désigner la succession des transmissions d'un projet ou d'une proposition de loi entre les deux assemblées du parlement jusqu'à ce qu'elles se mettent d'accord sur un texte.

[19] Voir aussi les art. 112 al.6 et 107 al.6 respectivement du RAN du 20 août 2010 et du RS du 24 août 2010.

A. Les travaux d'une commission mixte paritaire

La commission est saisie des deux textes de l'AN et du Sénat, aucun d'eux n'ayant priorité. Elle examine chaque article en retenant, soit la formulation de l'AN soit celle du Sénat, le plus souvent une rédaction intermédiaire qu'elle élabore[20].

La discussion est, en grande partie, un dialogue entre les deux rapporteurs qui dévoilent peu à peu le contenu d'un éventuel compromis. Si, sur un point auquel l'AN accorde une importance décisive, les sénateurs consentent à faire une concession, il n'est pas exclu que sur un autre point, jugé par le Sénat déterminant, les députés s'engagent à leur tour sur la voie de la transaction, le chemin pouvant d'ailleurs être poursuivi en sens inverse[21].

Pendant la négociation, chaque rapporteur est soutenu par les membres de sa propre délégation, au sein de laquelle les propositions dissidentes sont généralement jugées inopportunes. Cette discussion que l'on peut qualifier de marchandage est l'essence même de la commission paritaire, dont le rôle est de chercher un compromis acceptable par les assemblées plénières[22]. Les parlementaires préfèrent souvent mettre rapidement fin à la procédure si un compromis semble irréalisable dès le début de la réunion.

La plupart des décisions sont prises par consensus sans recours au vote. Le texte élaboré par une commission mixte paritaire est soumis pour approbation aux Chambres[23]. Lorsqu'il y a lieu à voter, le texte d'une des deux assemblées est mis aux voix. S'il est adopté, il devient celui de la commission mixte ; s'il n'est pas voté - et c'est notamment le cas lorsque les voix se partagent à égalité - l'autre texte est mis aux voix à son tour. S'il n'est pas lui-même adopté, la commission mixte a, en principe, échoué[24].

En dépit de cet échec, la commission mixte peut décider de poursuivre ses travaux, quitte à revenir sur le point litigieux.

---

[20] BLOCH, J.P., Les commissions à l'Assemblée Nationale,Paris, Assemblée Nationale, 2000,p.44.
[21] *Ibidem*.
[22] http// : www.assemblée nationale.fr/connaissance/collection/12asp, Les commissions à l'Assemblée Nationale, consulté le 20 mai 2010.
[23] RWABAHUNGU, M.(Sous la direction de), La procédure législative à l'Assemblée Nationale du Burundi, Bujumbura, 2007, p.148.
[24] BLOCH, J.P., op.cit., p.475.

Les conclusions de la commission mixte, constat d'échec ou texte proposé, sont consignées dans deux rapports rédigés en termes identiques, l'un du rapporteur pour l'AN, l'autre du rapporteur pour le Sénat[25].

B. Les suites données aux conclusions d'une commission mixte paritaire

Si la commission mixte paritaire a réussi à élaborer un texte, le Gouvernement peut décider de le soumettre aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable[26].

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si le texte n'est pas adopté par l'une ou l'autre chambre, le Président de la République peut, soit demander à l'AN de statuer définitivement, soit déclarer caduc le projet ou la proposition de loi.

En réalité, le système est dans la main du Gouvernement. S'il est d'accord avec l'AN contre le Sénat, il demandera à l'AN de statuer définitivement de façon à faire valoir le point de vue exprimé par celle-ci ; dans le cas contraire, il suffit de déclarer caduc le projet ou la proposition pour écarter l'avis du Sénat.

Le Sénat, de son côté, a généralement intérêt à la réussite des commissions mixtes, car c'est le moyen pour lui d'obtenir des satisfactions auxquelles il devrait renoncer s'il était acquis au départ que l'AN aurait à statuer en dernier ressort.

Quant à l'AN, elle est loin d'être toujours opposée au succès d'une procédure qui lui permet de mettre sur le compte de la recherche d'un compromis l'adoption de solutions qu'il lui aurait été parfois difficile d'imposer au Gouvernement.

Signalons, à toutes fins utiles, que l'instauration des commissions mixtes paritaires au Burundi est, jusqu'en 2000, absente. Cela est dû au fait que le bicaméralisme est rare dans l'histoire du parlement burundais. Il a été prévu pour la première fois par la Constitution du 16 octobre 1962 dans laquelle le parlement signifiait « Assemblée Nationale et Sénat réunis »[27].

---

[25] http://www.assemblée natinale.fr/ connaissance/ collection/12.asp, Les commissions à l'Assemblée Nationale, consulté le 20 mai 2010.

[26] Voir :- Art. 191.7 de la Constitution du 18 mars 2005,
-Art.112 al.7 du RAN,
-Art. 107 al.7 du RS.

[27] Voir l'art.47 de la Constitution du 16 octobre 1962 in Codes et lois du Burundi, p.5.

Cependant, ce bicaméralisme ne fonctionna pas malheureusement. Les causes de l'inexistence de ce bicaméralisme sont : les rivalités au sein de l'UPRONA, les divisions au sein du parlement, l'instabilité du Gouvernement et l'inadaptation des institutions[28].

Le bicaméralisme est également prévu par l'Accord d'ARUSHA pour la paix et la réconciliation au Burundi du 28 août 2000[29].

En définitive, l'institution des commissions mixtes paritaires a été consacrée pour la première fois au Burundi par la Constitution de Transition du 28 octobre 2001 en son art.151 al.6. Aux termes de cet art. , lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux chambres, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté, le Président de l'ANT et le Président du Sénat de Transition créent une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte commun sur le tout ou la partie du texte restant en discussion.

En pratique, les commissions mixtes paritaires ont été créées au Burundi. Nous pouvons citer à titre d'exemple, le cas de la commission mixte paritaire sur les amendements non consensuels entre les deux chambres du Parlement au projet de loi portant organisation et fonctionnement de l'Ombudsman[30].

§3. Les commissions d'enquête

En vue de procéder à des investigations, chaque assemblée peut constituer, par le vote d'une résolution, une commission d'enquête, pour rechercher des informations, soit sur des faits déterminés, soit sur la manière dont les entreprises ou les services publics sont gérés.

Les commissions d'enquête parlementaires constituent une catégorie des commissions spéciales. Comme ces dernières, leur compétence se limite à une seule affaire. Leur originalité réside dans les pouvoirs d'investigation dont elles sont dotées en vertu d'une décision de la chambre qui les institue.

Par commission d'enquête, il faut entendre une commission qu'une assemblée parlementaire élit en son sein pour recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés et soumettre ses conclusions à l'assemblée[31].

---

[28] BUTOYI, G., L'exercice du pouvoir législatif au Burundi,aspects historique et juridique, mémoire, Fac droit, UB, 1985, p.41-46.

[29] Art.6 Protocole II, Démocratie et bonne gouvernance, Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, 28.8.2000.

[30] http// :www.senat.bi, Rapport de la commission mixte paritaire Assemblée Nationale/Sénat sur les amendements non consensuels entre les deux chambres du Parlement au projet de loi portant organisation et fonctionnement de l'Ombudsman, consulté le 22 mai 2010.

[31] CORNU, G., (Sous la direction de), Vocabulaire juridique, 6ème éd., Paris, PUF, 1996, p.321.

Notons que les commissions d'enquête parlementaire n'ont pas les mêmes prérogatives que la Justice parce qu'elles tendent à donner au législateur les moyens de faire évoluer la législation et non à déterminer les responsabilités civiles et pénales. Elles ont pour objet de vérifier la réalité des faits, souvent délictueux ou criminels, imputables directement au Gouvernement[32].

Les détails sur cette catégorie de commission feront l'objet du deuxième et troisième chapitre, nous y reviendront.

Section II. Organisation du travail parlementaire en commissions

§1. Généralités

Aussitôt mises en place, ayant chacune un bureau avec un Président à la tête, les commissions travaillent selon les méthodes qui s'inspirent en général de celles qui sont prévues pour les débats en séance plénière, sous la seule réserve que le formalisme procédural y est moins rigoureux. Le travail essentiellement technique qui s'y effectue a, en effet, besoin, pour être fructueux, d'être conduit avec souplesse. Le nombre de participants étant réduit, les incidents sont rares et se règlent souvent de commun accord[33]. Les dispositions particulières peuvent être prises dans certaines matières comme l'ordre et le temps de parole des orateurs, le quorum exigible pour que les réunions ou les votes soient valables.

Cependant, en règle générale, les dispositions particulières ne constituent que des exceptions à la procédure applicable en séance plénière, dans la plupart de cas, aux délibérations des commissions, même si théoriquement chaque commission demeure maîtresse de ses travaux[34].

Quoi qu'il en soit, la procédure suivie en commission reproduit toujours à peu près celle de la séance plénière de l'assemblée. Elle comporte généralement une discussion générale, une discussion et le vote sur les articles et les amendements. Toutefois, les délibérations au sein de la commission aboutissent à la confection des rapports destinés à informer l'Assemblée sur l'avis des commissions et le résultat de leurs travaux.

---

[32] SINARINZI, A., Le rôle et la place des commissions parlementaires dans les missions de l'assemblée nationale au Burundi : 1993-2000, Mémoire, Fac. Droit, UB, 2003, p.20.
[33] RWABAHUNGU, M., (Sous la direction de), op.cit., p. 144.
[34] Voir art. 39.5 du RAN.

D'une manière générale, les commissions permanentes doivent être dotées des moyens de fonctionnement pour mener à bien leurs travaux. Il s'agit des salles de réunion, du secrétariat, des conseillers et des rapporteurs et une documentation propre pour chaque commission.

§2. Fonctionnement des commissions législatives

A. convocation des commissions

A la demande du Gouvernement, les commissions sont convoquées par le Président de l'AN[35]. Au Sénat, elles sont convoquées par leurs présidents, leurs vice-présidents ou le bureau du Sénat[36].

A l'AN, les règles relatives à la convocation varient selon que les députés sont en session ou en dehors des sessions : cela est consacré par l'art.39 du règlement intérieur de l'AN du 20 août 2010.

En cours de session, les commissions sont convoquées par leurs Présidents, quarante-huit heures au moins avant leur réunion. Néanmoins, elles peuvent être convoquées dans un délai plus bref si l'ordre du jour de l'assemblée l'exige. Le délai de quarante-huit heures est porté à une semaine hors session.

En dehors des sessions, les commissions peuvent être convoquées, soit par le Président de l'AN, soit par leurs Présidents après l'accord du bureau de la commission. Toutefois, la réunion peut être reportée ou annulée si plus de la moitié des membres d'une commission le demande, au moins quarante huit heures avant le jour fixé par la convocation[37].

Cette possibilité de siéger hors séance a l'avantage d'étaler dans le temps le travail des commissions, d'alléger leurs tâches, tout en permettant l'étude approfondie des problèmes en dehors des exigences des séances plénières[38].

La formule de permettre aux commissions de se réunir pendant que le parlement siège est une autre façon d'étaler leur travail mais cette formule présente un inconvénient.

---

[35] Voir art.39 du RAN.
[36] Voir art.42 du RS.
[37] Le RS est muet quant à l'annulation ou au report de la réunion des commissions.
[38] CIDP, op.cit., p.776.

En effet, l'assistance aux séances plénières pourrait en souffrir s'il y avait trop de séances des commissions concomitantes. Dans ces conditions, les séances des commissions risquent aussi d'être interrompues par les appels au vote à la chambre.

B. Séance des commissions

La question qui se pose ici est de savoir si les séances des commissions doivent être publiques ou non. Les réponses à cette question varient considérablement d'un pays à l'autre.

Mettant l'accent sur le caractère provisoire des commissions qui ne devraient lier les commissaires qui y participent, certains pays n'acceptent pas la publicité des séances des commissions. C'est à l'assemblée plénière qu'il appartient de prendre publiquement les décisions. Tel est le cas de la Suisse où même les parlementaires non membres d'une commission n'ont pas le droit d'assister aux séances de celle-ci[39].

Dans d'autres pays, les séances peuvent être soit publiques, soit privées selon le sujet sous étude et selon la décision de la Chambre ou de la commission. L'exemple des Sénats australien et irlandais pourrait servir d'illustration[40].

Au demeurant, chacun sait que le comportement des humains peut varier selon qu'ils agissent en public ou en privé. La franchise des commissaires, la confiance qu'ils témoignent peuvent se trouver affectées par la présence des spectateurs et il est certain que le caractère libre des réunions tend à limiter le témoignage et, en facilitant les conciliations, à garantir des résultats plus rapides et plus satisfaisants[41].

Le RAN est muet au sujet de la publicité des séances des commissions. Dans la pratique, elles sont privées. Par ailleurs, le caractère confidentiel des débats et des procès-verbaux des commissions[42] peut présumer la non publicité des séances.

Au Sénat, les réunions des commissions sont publiques[43]. Toutefois, elles se tiennent à huis clos lorsque :

- Sur décision du bureau de la commission, elles concernent des questions d'ordre administratif ou l'ordre des travaux ;

---

[39] AUBERT, J.F., Traité de droit constitutionnel suisse, t.30, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1967, p.513.
[40] CIDP, op.cit., p.776.
[41] *Ibidem.*
[42] Voir art. 45 du RAN.
[43] Voir art.46 du RS.

- Elles sont relatives aux questions de renseignement et de sécurité ;
- Elles concernent les commissions spéciales soumises à des règles particulières de confidentialité qui dérogent à la règle de publicité ;
- Un membre du Gouvernement ou les deux tiers des membres de la commission le demandent.

L'art.42 du RAN précise le quorum requis pour les votes et les délibérations en commissions[44].

Quant au vote en commissions, il est organisé par les art.43 et 54 respectivement du RAN et du RS qui stipulent que les votes en commission ont lieu à main levée ou par scrutin. Le vote par scrutin est de droit lorsqu'il est demandé par le cinquième (le tiers au Sénat) au moins des membres d'une commission ou par un membre de la commission, s'il s'agit d'une désignation personnelle.

La délégation de vote est limitée : les commissaires ne peuvent déléguer leur droit de vote dans les scrutins qu'à un autre membre de la même commission. Nul ne peut être porteur de plus d'une délégation de vote. Ces délégations doivent alors être notifiées au Président de la commission.

C. Participation aux séances des commissions

1. Participation des parlementaires aux réunions d'une commission dont ils ne sont pas membres

Un parlementaire peut assister aux séances d'une commission s'il est l'auteur d'une proposition ou d'un amendement. Mais, il se retire au moment du vote[45].

En outre, lorsqu'un projet ou une proposition a été l'objet d'un renvoi pour avis, la commission saisie désigne un rapporteur qui a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie au fond.
Réciproquement, le rapporteur de la commission saisie au fond a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie pour avis[46].

Il résulte de ces dispositions ci-haut citées que tout parlementaire n'est pas autorisé à participer aux travaux d'une commission dont il n'est pas membre.

---

[44] Cet article renvoi au quorum prévu à l'art. 175 de la Constitution du 18 mars 2005. Aux termes de cet article, L'AN ne peut délibérer valablement que si les deux tiers des députés sont présents.
[45] Art.96.4 du RAN et art.92 al.3 du RS.
[46] Voir art.97.2 du RAN et 93 al.2 du RS.

Les deux règlements intérieurs sont restrictifs : il faut être l'auteur d'une proposition ou d'un amendement ou encore être un rapporteur de la commission saisie au fond ou pour avis pour participer aux séances d'une commission dont l'on n'est pas membre.

2. Participation des membres du Gouvernement

La participation des membres du Gouvernement aux travaux des commissions parlementaires est prévue par les art.44 et 52 respectivement des règlements de l'AN et du Sénat.

Aux termes de ces dispositions, les ministres ont accès dans les commissions. Ils doivent être entendus quand ils le demandent. Ils ne peuvent pas assister aux votes. En outre, le Président de chaque commission peut demander l'audition d'un membre du gouvernement. Néanmoins, ni le RAN, ni celui du Sénat ne prévoit la sanction à l'encontre d'un membre du Gouvernement qui refuserait de comparaître.

En pratique, les ministres participent aux travaux des commissions pour fournir des explications ou défendre un projet de loi.

3. Autres cas de participation aux séances des commissions

Outre la participation des parlementaires non membres de la commission et des membres du gouvernement, les commissions peuvent requérir le témoignage d'autres personnes.

En effet, chaque commission peut demander par l'entremise du Président de l'Assemblée, l'audition d'un rapporteur du conseil économique et social ou de tout autre conseil national prévu par la Constitution sur les textes sur lesquels il est appelé à donner un avis[47].

Au Sénat, la commission peut demander d'entendre un représentant d'un conseil national prévu par la Constitution sur les textes qu'elle est appelée à examiner[48].

[47] Art.44.3 du RAN.
[48] Art.52 al.3 du RS.

Notons que ces pouvoirs de requérir l'audition des non parlementaires revêtent d'une importance considérable puisqu'ils permettent une analyse approfondie des différents problèmes dont les commissions sont saisies.

D. Déroulement des travaux

Le président de la chambre transmet à chaque commission les projets ou propositions de loi dont cette chambre a été saisie par dépôt à son bureau[49]. Immédiatement après réception du texte, il est procédé par la commission à la désignation de son rapporteur. La tâche de ce dernier est d'ampleur variable.

La commission peut être saisie soit au fond, soit pour avis. Elle est saisie au fond lorsque le texte porte sur l'une des matières sur lesquelles elle est compétente pour se prononcer. Elle devra examiner le texte en son entier. Elle peut n'être saisie que pour avis. En ce cas, elle n'est pas compétente à titre principal pour connaître du texte. C'est une autre commission qui l'est[50]. L'avis est destiné à éclairer la commission saisie au fond.

La commission procède à des auditions des ministres, des fonctionnaires, des personnalités compétentes. Elle procède également à des investigations : visites, recherche de documents, établissement des statistiques, etc. Elle peut désigner en son sein des missions d'information.

Le rapporteur a pour mission essentielle de résumer devant l'Assemblée, en séance plénière, les travaux de la commission. La commission adopte, au cours de la discussion, des amendements qu'elle proposera à l'adoption de la chambre. Mais, c'est sur le texte gouvernemental et non sur le texte résultant des travaux de la première commission que les parlementaires membres de la première assemblée saisie, devront se prononcer[51].

Le rapport une fois établi, il doit être procédé à son impression et à sa distribution. S'il s'agit d'un rapport sur une proposition de loi, il doit se conclure par un texte d'ensemble. Les rapports faits sur des projets de loi concluent à l'adoption, au rejet ou à des amendements. En annexe, des rapports doivent insérer les amendements soumis à la commission, qu'ils aient été transmis par la Présidence de l'AN ou directement présentés par les auteurs avant le dépôt du rapport[52].

---

[49] Voir : -Art. 95 du RAN,
-Art. 91 du R.S.

[50] DEBBASCH, C., op.cit. p.866.

[51] *Ibidem.*

[52] Art.96 du RAN.

Le jour fixé pour l'examen du texte ayant fait l'objet des travaux de la commission, celle-ci procède à l'examen des amendements déposés par les parlementaires non membres de la commission. Elle les accepte ou les repousse sans les incorporer à ses propositions et sans faire de rapport particulier à leur égard[53].

§2. Fonctionnement des commissions d'enquête

Outre les règles particulières qui les régissent, les commissions d'enquête organisent leurs travaux par référence aux règles applicables aux commissions permanentes. A cet effet, il ya lieu d'analyser les pouvoirs des commissions d'enquête et la publicité de leurs travaux.

A. Pouvoirs des commissions d'enquête

Au cours de leurs travaux, les commissions peuvent auditionner des individus. Cette audition doit être mentionnée dans le rapport de la commission.

Aux termes des art.124 et 123 respectivement du RAN et du RS, lorsque le rapporteur d'une commission d'enquête décide de proposer à la commission de citer dans son rapport tout ou partie du compte rendu d'une audition, l'intéressé est admis à prendre connaissance du texte de son audition. Cette communication a lieu sur place en présence d'un membre du bureau de la commission. Toutefois, l'intéressé peut faire part de ses observations par écrit : ces observations sont soumises à la commission qui peut décider de les annexer au rapport.

En France, les commissions d'enquête disposent de larges pouvoirs. En effet, toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition nécessaire est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du Président de la commission : elle est également tenue de prêter serment et de déposer. Il faut noter que ces obligations sont assorties de sanctions pénales : la personne qui refuse de comparaître, de prêter serment, de déposer ou de communiquer les documents demandés, est passible d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 7.500 euros et le cas échéant, l'interdiction de l'exercice de ses droits civiques[54].

Au Burundi, le législateur n'a pas prévu la formalité du serment et l'obligation de témoigner. Cela peut être la cause de l'inefficacité des commissions d'enquête. Une personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition nécessaire peut refuser de témoigner.

---

[53] DEBBASCH, C., op.cit. p.867.

[54] http// :www.senat.fr/role/fiche/enquete.html, Les commissions d'enquête, consulté le 22 mai 2010.

Tel a été le cas en 2008 lors des travaux de la commission d'enquête parlementaire sur la vente de l'avion présidentiel Falcon 50. L'une des difficultés rencontrées par ladite commission est le refus de HUSSEIN Radjabu[55] d'être auditionné par celle-ci. Les causes de ce refus étaient liées à son procès en cours en ce temps là. A l'issue de ce procès, il était condamné à une dizaine d'années de prison[56].

A notre sens, les commissions d'enquête devraient disposer de larges pouvoirs leur permettant notamment d'entendre toutes les personnes dont le témoignage est requis et de les obliger à comparaître devant elles. Cela leur permettrait d'accomplir parfaitement leur mission.

B. Publicité des travaux des commissions d'enquête

Au Burundi, les travaux d'une commission d'enquête sont secrets[57]. Tout comme le Sénat, l'AN peut décider, par un vote spécial, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport[58].
La demande de constitution de l'AN en comité secret peut être présentée dans un délai de cinq jours francs à compter de la publication du dépôt au journal parlementaire[59].

En France, les auditions auxquelles procèdent les commissions sont publiques. Les commissions organisent cette publicité par les moyens de leur choix. Toutefois, elles peuvent décider que les auditions ou certaines d'entre elles seront tenues à huis clos. En revanche, les autres travaux, notamment l'examen du rapport sont secrets. Le membre de la commission d'enquête qui n'aura pas respecté la règle du secret pourra être exclu de la commission par décision du sénat. De même, la divulgation de la publication d'une information couverte par le secret est sanctionnée pénalement[60].

Au Burundi, le RAN et celui du Sénat sont muets au sujet des sanctions au non respect de la règle de secret. Mais à notre sens, les membres des commissions d'enquête devraient être astreints au secret à peine des sanctions édictées par le code pénal burundais.

---

[55] Ancien député et Président du parti CNDD-FDD.
[56] http :www.arib.info/index.php?, Rapport d'une commission d'enquête parlementaire sur la vente de l'avion présidentiel Falcon 50, consulté le 22 mai 2010.
[57] Propos recueillis auprès de Monsieur BIKORIHOMA Nestor, ancien député et membre d'une commission d'enquête parlementaire sur les dossiers de malversation financière déjà établis par l'IGF et non encore poursuivis judiciairement.
[58] Voir art.125.3 du RAN et art.124 du RS.
[59] Art.125 al.3 du RAN.
[60] http// :www.senat.fr/role/fiche/enquete.html, Les commissions d'enquête, consulté le 22 mai 2010.

En effet, aux termes de l'art.393 de la loi n°1/05 du 22 avril 2009 portant révision du code pénal, le fait, pour toute personne qui, du fait de ses fonctions, a connaissance, en application des dispositions du code de procédure pénale, des informations issues d'une enquête ou d'une instruction en cours concernant un crime ou un délit, de les révéler, directement ou indirectement à des personnes susceptibles d'être impliquées comme auteurs, coauteurs, complices ou receleurs, dans la commission de ces infractions, lorsque cette révélation est de nature à entraver le déroulement des investigations ou la manifestation de la vérité est puni de 3 mois à 1 an de servitude pénale et d'une amende de 50.000 à 100.000 Francs ou d'une de ces peines seulement.

Il peut également subir l'interdiction d'exercer une fonction publique pour une période de deux à cinq ans.

Section III. Le rôle des commissions parlementaires en matière de contrôle de l'action gouvernementale

En matière de contrôle de l'action gouvernementale, les commissions parlementaires jouent un double rôle : il s'agit, d'une part, du rôle d'information et d'autre part, de celui de contrôle.

§1. Rôle d'information des commissions permanentes et spéciales

Outre leurs attributions en matière législative, les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement[61].

Pour recueillir des informations, les commissions procèdent à l'audition des membres du Gouvernement ou des personnalités extérieures.
Le bureau d'une commission peut organiser la publicité, par les moyens de son choix, de tout ou partie des auditions[62].

Bien que ce rôle d'information semble être confié uniquement aux commissions permanentes, les commissions spéciales n'en sont pas moins concernées dans la mesure où elles sont aussi notamment habilitées à entendre un membre du Gouvernement ou un rapporteur du conseil économique et social ou tout autre conseil national[63].

---

[61] Voir art. 127 du RAN, voyez aussi P. AVRIL et J.GICQUEL, Droit parlementaire, 3è éd. Montchrestien, Paris, 2004, p.273.
[62] Voir art. 45.2 du RAN.
[63] Voir les art. 44 al.3 et 52 al.2 et 3 respectivement du RAN et du RS.

Pourtant, étant généralement d'une durée courte, elles ne donneront pas des informations aussi bien fouillées que celles recueillies par les commissions permanentes. En effet, ayant une durée plus ou moins longue, les commissions permanentes peuvent confier à un ou plusieurs de leurs membres des missions d'information temporaires, portant notamment sur les conditions d'application d'une législation. Ces missions peuvent être communes à plusieurs commissions[64].

En définitive, le rôle d'information des commissions permanente se traduit par la présentation des rapports qui sont imprimés et distribués dans un délai tel que l'AN soit en mesure de procéder à la discussion des projets et propositions conformément à la Constitution[65].

§2. Fonction de contrôle

A. Notions

Les commissions législatives ont une entière latitude pour la direction de leurs travaux : elles peuvent faire des enquêtes, demander des explications au Gouvernement, aux administrations, aux bureaux des ministères, appeler les ministres à s'expliquer devant elles. C'est ainsi qu'elles peuvent être pour les chambres, non seulement un instrument pour la préparation des textes de lois, mais aussi un organisme précieux pour l'exercice de contrôle qui appartient constitutionnellement au Parlement sur tous les services publics[66].

Contrairement aux autres moyens de contrôle de l'action gouvernementale qui sont purement répressifs - parce que exercés *a posteriori* - le contrôle exercé par les commissions législatives est préventif - parce que exercé *a priori*[67].

Pendant l'étude préparatoire des projets et des propositions de lois, les commissions permanentes ou spéciales assurent en même temps un contrôle régulier sur l'action du Gouvernement. Elles se mettent en relations suivies avec les ministères. Dans ces conditions, elles donnent d'utiles avis aux ministres, signalent les défaillances des services à mesure qu'elles se produisent. En plus, elles leur suggèrent des initiatives à prendre, ce qui est le meilleur des contrôles préventifs[68].

Il faut remarquer que le droit d'amendement reconnu à l'AN et au Sénat par la Constitution (art.194) est surtout mis en œuvre par les commissions législatives.

---

[64] AVRIL, P. et GICQUEL, J., op.cit, p. 275.
[65] Art.96 du RAN.
[66] DUGUIT, L., Manuel de droit constitutionnel, Paris, Panthéon Assas, 2007, p.450.
[67] HOURION, M., Précis de droit constitutionnel, 2ème éd., Paris, Sirey, 1929, p.527.
[68] *Idem*, p. 528.

C'est aussi l'occasion pour ces dernières de contrôler l'action gouvernementale par la rectification du tir opéré par les amendements.

B. Contrôle financier

La reconnaissance du pouvoir financier du Parlement est à l'origine de l'organisation traditionnelle des démocraties parlementaires. Il est normal qu'un texte qui traite de l'organisation des pouvoirs politiques précise les conditions dans lesquelles s'exerce la compétence financière du Parlement[69].

La Constitution de la République du Burundi reconnaît au Parlement la mission d'exercer le contrôle du Gouvernement sur la manière dont le budget est voté par le Parlement et promulgué par le Président de la République. Dans l'exercice de leurs fonctions, les parlementaires convoquent plusieurs fois les membres du Gouvernement pour que ces derniers rendent compte de la gestion de leurs ministères respectifs. Dans des cas de malversations déclarées officiellement, les parlementaires mettent sur pied des commissions d'enquête *ad hoc* pour déterminer les responsabilités[70].

En effet, aux termes de l'art.181 al.1 de la Constitution du 18 mars 2005, la Cour des Comptes est chargée d'examiner et de certifier les comptes de tous les services publics. Elle assiste le Parlement dans le contrôle de l'exercice de la loi de finances.

Il est à souligner que le contrôle financier se réalise en trois moments : d'abord, au moment de l'examen de la loi de finances initiale, ensuite, au cours de l'exécution du budget et enfin au terme de l'exercice budgétaire.

1. L'examen de la loi de finances initiale

La détermination de la politique budgétaire, ainsi que la fixation des ressources et des charges de l'Etat, relèvent du domaine exclusif de la loi de finances. Toute charge nouvelle doit, en principe, être prévue, évaluée et autorisée par la loi de finances préalablement à son institution[71].

La loi de finances initiale est l'occasion privilégiée d'un bilan détaillé de la politique économique suivie depuis le début du dernier exercice écoulé, ainsi que l'exécution des dépenses et des recettes au cours de la même période.

---

[69] BARRILLON, R. (et alii), Dictionnaire de la Constitution, 3ème éd., Paris, Cujas, 1980, p.222.
[70] RWABAHUNGU, M., (Sous la direction de), op.cit., p.140.
[71] DELCAMP, A. (et alii), Contrôle parlementaire et évaluation, Paris, la documentation française, 1995, p.62

Aux termes de l'art.176 de la Constitution, l'AN est saisie du projet de loi de finances dès l'ouverture de la session d'octobre.

Une fois le texte déposé sur le bureau de l'AN (ou du Sénat selon le cas), il est imprimé, distribué et renvoyé à la commission permanente compétente.

Le RAN du 20 août 2010 confère à la commission permanente compétente en matière financière et budgétaire un certain nombre de pouvoirs pour contrôler les budgets des départements ministériels ou vérifier les comptes des entreprises publiques ou des sociétés d'économie mixte.

Ainsi, aux termes de l'art.135 du règlement ci-haut cité, les documents et les renseignements destinés à permettre l'exercice du contrôle du budget des départements ministériels ou la vérification des comptes sont communiqués par les autorités compétentes du département ministériel auquel se rattachent des entreprises publiques et les sociétés d'économie mixte intéressées. Ces documents et ces renseignements sont communiqués au rapporteur de la commission ayant les finances dans ses attributions.

Le rapporteur peut demander à la commission ayant les finances dans ses attributions de lui adjoindre un de ses membres pour l'exercice de ce contrôle. Il communique les documents dont il est saisi aux rapporteurs pour avis du même budget désignés par les autres commissions permanentes.

Concernant les travaux des rapporteurs, ils peuvent être utilisés pour les rapports faits par les commissions sur la loi de finances. Ils peuvent en outre faire l'objet des rapports d'information établis par les rapporteurs spéciaux de la commission ayant les finances dans ses attributions.

Soulignons à toutes fins utiles que le droit d'amendement mis en œuvre par les commissions connaît une limitation en matière financière. L'art.194 al.3 de la Constitution stipule que : « Toutefois, les propositions et amendements formulés par les membres de l'AN ou du Sénat ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquences, soit une diminution importante des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique importante, à moins que ces propositions et amendements ne soient assortis de propositions de recettes compensatrices ».

Nous épousons l'idée de CADART J. selon laquelle l'interdiction de l'initiative parlementaire des dépenses ou des réductions de recettes qui frappe les assemblées et leurs membres peut porter préjudice au droit d'amendement reconnu au Parlement.

Elle est surtout très abusive en ce sens qu'elle interdit la suppression des recettes antérieures, même celles qui se sont révélées, aux yeux des représentants, excessives, alors que l'autorisation de l'impôt, matière relevant du domaine de la loi, devrait être annuellement renouvelée[72].

2. Le contrôle financier pendant l'exécution du budget

Au cours de l'exercice budgétaire, le contrôle se fait notamment au moment de l'analyse des lois de finances rectificatives[73]. A cette occasion, la commission des finances recueille des informations nécessaires permettant le contrôle et mettant au clair l'état de l'exécution du budget. Elle remplit cette fonction en collaboration avec la Cour des Comptes, en assurant notamment le suivi des décisions de cette juridiction[74].

3. Le contrôle financier à la fin de l'exercice budgétaire

Au terme de l'exercice budgétaire, le contrôle se fait par le vote de la loi de règlement[75] ou la loi de comptes qui met fin au cycle budgétaire.

Le contrôle *a posteriori* trouve son fondement dans le fait que le Gouvernement ayant exécuté un budget dont l'autorisation aura été donnée par le Parlement, il est logique qu'il revienne devant celui-ci pour faire approuver législativement l'usage qu'il en a fait.

---

[72] CADART, J., op.cit., p.1286.

[73] Les lois de finances rectificatives tiennent compte des erreurs de provision, des variations de la conjoncture économique ainsi que des modifications politiques intervenant au cours de l'année.

[74] Art.134 du RAN.

[75] La loi de règlement permet au parlement d'exercer son contrôle sur l'exécution de la loi de finances ; elle correspond à la ratification de l'exercice financier.

CHAP II. ASPECTS JURIDIQUES DU DROIT D'ENQUETE PARLEMENTAIRE

Liées au développement du régime parlementaire, les commissions d'enquête sont considérées comme un instrument indispensable du contrôle de l'action gouvernementale.

Le contrôle par les commissions d'enquête se trouve dans toutes les constitutions burundaises dans lesquelles l'institution parlementaire était à l'honneur. Il est aussi prévu par l'art.204 de la loi nº1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi.

Section I. Bases juridiques de l'existence et du fonctionnement des commissions d'enquête

Le droit d'enquête est apparu au Burundi, pour la première fois avec la Constitution du 16 octobre 1962. Bien que celle-ci ne prévoyait pas d'une façon détaillée les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif[76], elle précisait en son art.37 que le parlement avait le droit d'enquête.

Dès lors, le droit d'enquête parlementaire a fait son entrée dans toutes les constitutions qui prévoyaient l'institution parlementaire[77]. Son application est précisée par les règlements de l'AN[78] et du Sénat[79].

§1. Création

La création d'une commission d'enquête résulte d'une décision de l'assemblée concernée, intervenant au terme d'un processus complexe, largement calqué sur la procédure législative ordinaire.

Tout d'abord, il y a un examen au sein de la commission permanente compétente de la proposition de résolution ; un rapport est ensuite déposé ; en troisième lieu doit être inscrit à l'ordre du jour la discussion des conclusions du rapport ; enfin a lieu la séance plénière de l'assemblée intéressée permettant la délibération sur la décision de la commission.

---

[76] L'art.24 de cette Constitution stipulait que le pouvoir législatif était exercé collectivement par le Roi, l'Assemblée Nationale et le Sénat.

[77] Voir : -Art.58 de la Constitution du 20 novembre 1981,
-Art.138 de la Constitution du 13 mars 1992,
-Art.112 du D.L n°1/001/96 du 13 septembre 1996 portant système institutionnel de transition,
-Art-.129 de l'acte Constitutionnel de transition du 28 oct.2001,
-Art.204 de la Constitution intérimaire post-transition de la République du Burundi du 20 octobre 2004,
-Art.204 de la Constitution du 18 mars 2005.

[78] Art.122 à 126 du RAN.

[79] Art. 120 à 125 du RS.

A. Initiative exclusivement parlementaire

L'initiative de la création d'une commission d'enquête parlementaire revient, dans chaque assemblée, aux membres de celle-ci. Aux termes de l'art.122 et 120 respectivement des règlements intérieurs de l'AN et du Sénat, la procédure d'initiative purement parlementaire commence par le dépôt d'une proposition de résolution. Cette proposition doit déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à la demande d'enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion.

Deux dispositions particulières prévoient, à ce stade, l'intervention du Président de l'AN[80] ou du Sénat[81].

Aux termes de l'art.123 du RAN, il ne peut être créé de commission d'enquête lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours[82]. Ainsi, cette disposition fait obligation au Président de l'AN de notifier au Garde des Sceaux tout dépôt d'une demande de constitution d'une commission d'enquête. Si celui-ci fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne pourra être mise en discussion. Si la commission a déjà commencé ses travaux, ils sont immédiatement interrompus.

L'art.126 du RAN quant à lui interdit la reconstitution d'une commission d'enquête avec le même objet qu'une commission antérieure, avant l'expiration d'un délai de 12 mois à compter de la fin de la mission de celle-ci. Dans la mesure où une proposition de résolution prévoirait une telle reconstitution, le Président de l'AN en déclare l'irrecevabilité, après avis du bureau, s'il y a doute[83].

B. L'examen en commission

Aucun texte, projet ou proposition, ne peut être mis en discussion s'il n'a fait au préalable l'objet d'un examen et d'un rapport en commission[84]. Le renvoi en commission de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête fait l'objet des dispositions assez voisines dans les règlements des deux assemblées.

---

[80] Art. 123 et 126 RAN.
[81] Art.122 et 125 du RS.
[82] Voir aussi l'art.122 du RS.
[83] La procédure de création d'une commission d'enquête prévue par le RAN du 20 août 2010 est la même que celle prévue par les différents RAN antérieurs.
[84] PRELOT, M., Institutions politiques et droit constitutionnel, 7ème éd., revue et mise à jour par BOULOUIS, J., Paris, Dalloz, 1978, p.803.

U. B.

Pour l'AN comme pour le Sénat, le soin d'examiner les propositions en cause est confié à la commission permanente compétente. Cette dernière doit déposer son rapport « dans le mois de la session ordinaire suivant la distribution de cette proposition »[85]. Ce rapport peut conclure à la création de la commission d'enquête ou au rejet de la proposition.

Si la création est proposée, le débat en séance plénière se fait dans les conditions habituelles, avec une discussion générale suivie d'un vote du ou des articles suivi ou non d'amendements.

Il est évident que, si le rapporteur conclut au rejet de la proposition de résolution, la procédure s'arrête là et il n'y aura pas de création d'une commission d'enquête ayant le même objet que s'il y a une nouvelle proposition de résolution[86].

L'examen de la proposition de résolution par la commission permanente pose un problème. En effet, les règlements de l'AN et du Sénat disposent que les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés. Donc, la justification de sa création sera l'existence des faits déterminés, ce qui signifie que la commission permanente chargée d'étudier la proposition de résolution devra examiner s'ils existent bien[87].

De même, les deux règlements ci-haut cités prévoient que la proposition de résolution doit indiquer avec précision les faits qui donnent lieu à enquête.
Tout est affaire d'interprétation, et c'est là que surgit la difficulté car « les mêmes faits peuvent être jugés insuffisamment précisés pour les uns et convenablement pour les autres »[88].

C. La décision en séance plénière

La création d'une commission d'enquête parlementaire ne peut résulter que d'une décision de l'Assemblée. Cela revient à exclure la constitution de telles commissions dans les périodes où l'assemblée ne siège pas. On notera toutefois que trois créations de commission sont intervenues en période de session extraordinaire (janvier 2000).

---

[85] Art.122.2 du RAN
[86] NTAHONKIRIYE, D., Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale sous la constitution burundaise du 13 mars 1992, Mémoire, Fac. Droit, UB, 1998, pp.53-54.
[87] GUCHET, Y., Elément de droit constitutionnel, Paris, Albatros, 1981, p.418
[88] *Ibidem.*

Il s'agit de :

- La commission d'enquête parlementaire sur les pénuries des biens de première nécessité : le sucre, le riz, le carburant et le ciment ;
- La commission d'enquête parlementaire sur les conditions de vie des populations déplacées et regroupées dans des sites de protection du Burundi ;
- La commission d'enquête parlementaire sur les dossiers de malversations économiques déjà établis par l'Inspection générale des finances et non encore poursuivis judiciairement.

L'inscription à l'ordre du jour des propositions de résolution tendant à la création des commissions d'enquête relève normalement de l'ordre du jour complémentaire, qu'il revient à la conférence des présidents de proposer à l'assemblée intéressée, celle-ci étant appelée à se prononcer, en séance publique, sur la proposition de la conférence[89].

Les discussions et le vote en séance publique des demandes de constitution des commissions d'enquête sont soumis aux mêmes règles que la discussion et le vote des propositions de loi en première lecture. Le contenu du débat dépend très largement de la conjoncture politique, comme aussi de l'objet de la commission dont la création est demandée[90].

Respectant la tradition parlementaire qui veut que le pouvoir exécutif n'intervienne pas dans les décisions internes à une assemblée, le Gouvernement se montre généralement discret. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il n'intervienne pas pour suggérer aux membres de la majorité parlementaire une attitude.

En effet, la décision de créer une commission d'enquête parlementaire est prise à majorité des suffrages. Cela laisse évidement à la majorité parlementaire une marge d'initiative grande et évidemment très contestable. Il n'est pas normal que la création d'une commission d'enquête dont l'objectif est de faire la lumière sur des faits qui risquent de mettre en cause directement ou indirectement l'action gouvernementale, soit subordonnée à l'accord de la majorité[91]. En outre, il peut arriver que le Gouvernement profite de l'occasion pour rappeler les grandes lignes de son action dans le domaine visé par la commission d'enquête.

---

[89] BLOCH, J.P., Les commissions à l'assemblée nationale, Paris, Assemblée Nationale, 2000, p.68.
[90] *Idem*, p.69.
[91] GUCHET, Y., op.cit. p.420.

§2. Recevabilité

L'examen de la proposition par la commission compétente porte sur la recevabilité de la demande au regard des dispositions du règlement intérieur de l'AN ou de celui du Sénat et sur son opportunité. Il existe deux conditions de recevabilité.

La première a trait au champ d'investigation des commissions d'enquête, qui ne peuvent être formées que pour recueillir des informations sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales[92]. Le RAN et le RS exigent que ces faits, services publics, ou entreprises nationales soient déterminés avec précision.

Toutefois, la pratique observée est très conciliante. Ainsi, a-t-on pu relever des commissions d'enquête concernant plutôt l'étude d'un secteur social, que des faits vraiment déterminés : citons à titre d'exemple « La commission d'enquête parlementaire sur les conditions de vie des populations déplacées et regroupées dans des sites de protection au Burundi » créée en 2000.

Lorsqu'il s'agit d'enquêter sur la gestion des services publics ou d'entreprises nationales, le contrôle a pu porter sur des établissements nommément désignés. Citons à titre d'exemple « La commission d'enquête parlementaire sur l'augmentation du capital en cours à la SOCABU » créée en 2004. Il a pu concerner également un service public tout entier.

Tel a été le cas de « La commission parlementaire d'enquête sur l'état du respect des équilibres au sein des corps de sécurité : le cas de la police nationale du Burundi » créée au sein du Sénat en 2008.

La seconde condition de recevabilité résulte de l'interdiction de créer une commission d'enquête parlementaire lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires, et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours.

Cette règle dont le fondement réside dans le principe de la séparation des pouvoirs, pourrait à première vue rendre inopérant le pouvoir d'enquête reconnu au parlement. Il est en effet précisé que « si le ministre de la justice fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur des faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion. Si la discussion est déjà commencée, elle est immédiatement interrompue »[93].

---

[92] Voir :-Art.122 du RAN,
-Art.121 du RS.

[93] Voir :-Art.123 RAN,
-Art.122 du RS.

Cela pourrait évidemment aboutir à empêcher le Parlement d'examiner les faits trop gênants pour le Gouvernement, dans la mesure où la notion de poursuites judiciaires recouvre non seulement la procédure d'instruction entendue *stricto sensu*, mais aussi les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale, notamment ceux qui sont accomplis par la police judiciaire[94].

En France, l'existence des poursuites judiciaires n'est pas, à elle seule un obstacle dirimant à la création d'une commission d'enquête, mais constitue un élément à prendre en compte pour limiter ses pouvoirs d'investigation dans la mesure de l'étendue des faits dont est saisie, pour sa part, l'autorité judiciaire[95]. Ainsi, la commission saisie de la proposition de résolution se reconnaît un droit de regard sur la coïncidence entre l'objet des poursuites invoquées et celui de la proposition de résolution.

Le législateur burundais n'a pas conféré ce droit de regard à la commission saisie de la proposition de résolution. A notre sens, la commission saisie devrait disposer de ce droit car il ne porte pas atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

Avec l'étude de la recevabilité de la demande, la commission saisie de la proposition de résolution se livre également à un examen de l'opportunité politique de ladite proposition. Pour éviter de conférer une sorte de droit de *veto* à la commission permanente saisie d'une proposition de résolution, une disposition a été introduite.

C'est ainsi qu'aux termes de l'art.122 al.3 du RAN, la commission saisie doit déposer son rapport dans le mois de la session ordinaire suivant la distribution de la proposition.

§3. Durée et composition

A. Durée

Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire. Elles ne sont pas libres de poursuivre leur activité aussi longtemps qu'elles pourraient le souhaiter. Deux dispositions viennent en limiter la durée.

Aux termes de l'art.123 al.3, lorsqu'une commission d'enquête a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création.

---

[94] GUCHET,Y. op.cit. p.418.
[95] BLOCH, J.P, op.cit. p.66.

Il n'en reste pas moins que cette disposition, reprise dans l'art.122 al.3 du RS, peut constituer une limite sérieuse aux investigations d'une commission d'enquête. Comme l'ouverture d'une telle information dépend du Ministre de la Justice, le Gouvernement est donc libre de mettre fin, à tout moment, à l'enquête dont la commission est chargée. Nous épousons l'idée de CHANTEBOUT B. qui estime que le Gouvernement ne risque rien de telles commissions[96].

Il suffirait donc à un Gouvernement désireux d'empêcher la formation d'une commission d'enquête ou de mettre fin à sa mission, de déclencher, comme il en a le pouvoir, l'ouverture d'une information judiciaire[97].

D'une façon générale, la mission d'une commission d'enquête prend fin par le dépôt du rapport de la commission, et, au plus tard à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution créant la commission[98]. Au Sénat, la durée maximale d'une commission d'enquête est de 3 mois[99].

Cette réglementation stricte de la durée des commissions d'enquête s'inspire évidemment d'un souci de rationalisation du parlementarisme : on a voulu éviter que les commissions d'enquête puissent se perpétuer car leurs investigations prolongées risqueraient de devenir une gêne sérieuse pour le Gouvernement. Mais, compte tenue de la complexité des problèmes sur lesquels portent parfois les enquêtes, le délai de six mois est peut être un peu court[100].

B. Composition

1. Désignation des membres

Le RAN fixe un effectif minimum de dix députés par commission d'enquête. Leur désignation est faite par le bureau en veillant à la participation de tous les groupes parlementaires présents à l'AN[101]. Ainsi, les partis d'opposition à l'AN participent de droit aux commissions d'enquêtes[102]. A notre sens, cette règle s'inspire du souci de garantir la fiabilité des actes de la commission d'enquête. Soulignons à toutes fins utiles que le RS est muet quant à l'effectif minimum des membres d'une commission d'enquête.

---

[96] CHANTEBOUT, B., op.cit., 2003,p.527.
[97] HAMON, F.(et alii), Droit constitutionnel, 27ème éd., Paris, LGDJ, 2001, p.638.
[98] Voir art.125 RAN.
[99] Art.124 al.1 du RS.
[100] HAMON, F., (et alii), op.cit. p.638.
[101] Voir art.122 al.3 du RAN.
[102] Voir art.173 de la Constitution du 18 mars 2005.

2. Désignation des organes

Comme toute commission parlementaire, les commissions d'enquête sont administrées par un bureau. Néanmoins, ni le RAN, ni celui du Sénat ne précisent la composition du bureau de la commission d'enquête.

La pratique montre que, après l'adoption de la résolution portant création d'une commission d'enquête, le Président de l'AN (ou du Sénat selon le cas) nomme par voie de décision les membres de la commission et son bureau. Cela est illustré par les commissions d'enquête parlementaires déjà créées jusqu'en 2010. A l'exception de « La commission d'enquête parlementaire sur l'augmentation du capital en cours à la SOCABU » dont le bureau comprenait un Président, deux vices présidents, un rapporteur et un secrétaire, le bureau de chacune des commissions d'enquête comprenait un Président, un Vice Président et un rapporteur.

L'ampleur de la représentation de l'opposition dépend largement des conditions dans lesquelles la commission a été créée mais aussi du nombre de groupes composant l'AN[103], puisque le nombre des membres du bureau est très réduit[104]. Le plus significatif sur le plan politique est la dévolution des postes de Président et de rapporteur en raison du rôle joué par chacun d'eux dans le fonctionnement des commissions d'enquête.

Au Burundi, la pratique observée montre qu'un membre d'un parti politique d'opposition peut présider une commission d'enquête parlementaire. Tel a été le cas en 2000 de la commission d'enquête parlementaire sur les dossiers de malversations économiques déjà établis par l'IGF et non encore poursuivis judiciairement. Celle-ci était présidée par Victoire NDIKUMANA, un membre du parti UPRONA.

Le Président d'une commission d'enquête exerce sur la conduite des travaux de la commission un rôle important. Outre le pouvoir de convocation de la commission, il lui revient, notamment à lui garantir le libre exercice de ses prérogatives.

---

[103] Il faut noter que la formation des groupes parlementaire est interdite au sein du Sénat en vertu de l'art.184 de la Constitution.

[104] BLOCH, J.P, op.cit.p.70.

Section II. Finalités et limites du droit d'enquête

§1. Finalités

Une commission d'enquête parlementaire peut être constituée dans deux finalités distinctes. Elle peut avoir pour mission d'éclairer l'assemblée qui les a créées dans ses tâches de confection de la loi. Elle peut aussi avoir pour tâche d'aider le Parlement dans ses missions de contrôle politique[105].

La finalité des commissions d'enquête apparaît nettement en Belgique à travers les propos du rapporteur de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.

Il s'exprimait en ces termes :

> *« C'est qu'en effet cette prérogative est un organisme essentiel, nécessaire des gouvernements parlementaires. C'est en l'exerçant que les chambres peuvent empêcher la corruption du régime électoral, constater les besoins du pays, appeler la lumière sur des situations obscures, réprimer les abus du pouvoir, prévenir les usurpations, en un mot, affirmer leur autorité souveraine dans la gestion des affaires politiques »*[106]

Selon NZOBONARIBA P. :

> *« La commission d'enquête parlementaire a pour but d'informer les parlementaires eux-mêmes, la nation entière et tous ceux qui sont parties prenantes dans la réussite d'une action à mener. Le grand moyen de faire pression sur le gouvernement est de rendre public le rapport des commissions d'enquête parlementaire »*[107].

Les art.122 et 121 respectivement du RAN et du RS ont assigné des missions différentes aux commissions d'enquêtes. Aux termes de ces dispositions, les commissions d'enquêtes sont formées, soit pour recueillir des informations sur les faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales.

---

[105] DELPEREE, F., op.cit.p.811.
[106] LAGASSE, N. et BAESELEN, X., Le droit d'enquête parlementaire, Bruxelles, Bruylant, 1998, p.5.
[107] http://www.abp.info.bi/html/1902.htm, Procédure de la mise sur pied d'une commission d'enquête parlementaire, consulté le 30 mars 2010.

D'une façon générale, la représentation nationale a le droit et surtout le devoir de recueillir les renseignements utiles afin de découvrir la vérité et, si besoin est, de prendre des mesures législatives ou d'appeler les gouvernants à se justifier selon le cas.

L'enquête fournit au parlement des informations au sujet de tous faits, éléments ou situations qu'il juge nécessaire afin de pouvoir, par la voie législative, résoudre des problèmes de société et améliorer le fonctionnement des pouvoirs publics[108].

Les prérogatives dont disposent les commissions d'enquête s'expliquent en raison de cette finalité particulière qu'elles poursuivent.

Le droit d'enquête est donc une des expressions du droit d'information des assemblées, dans le cadre de leur rôle de contrôle politique sur les gouvernements et de leur droit d'initiative[109], auquel elles ont recours lorsque les méthodes traditionnelles s'avèrent insuffisantes. Il permet d'étayer de manière approfondie l'exercice de leur droit d'initiative et de contrôle politique au moyen d'informations qui ont été confrontées avec la réalité sociale.

§2. Limites

Les commissions d'enquête doivent être temporaires dans leur durée et limitées dans leur compétence[110]. Elles n'ont pas en effet un pouvoir absolu. Leur compétence est limitée tant par les sujets sur lesquels elles sont habilitées à enquêter que par l'angle d'approche que, pour ce faire, il leur est permis d'emprunter[111].

L'enquête parlementaire ne vise que les responsabilités politiques. Au terme de ses travaux, la commission acte ses conclusions et formule, le cas échéant, ses observations quant aux responsabilités que l'enquête révèle. Ce rapport est remis au Président de l'assemblée concernée[112].

---

[108] LAGASSE, N. et BAESELEN, X., op.cit., p.7.
[109] O.ORBAN, Le droit constitutionnel de la Belgique, cité par LAGASSE, N. et BAESELEN, X. , op.cit., p.7.
[110] WIGNY,P., Droit constitutionnel, T.II, Bruxelles, Bruylant, 1952, p.535.
[111] UYTENDAELE, M.,Le pouvoir judiciaire et les commissions d'enquête, cité par LAGASSE, N.et BAESELEN, X., op.cit., p.11.
[112] Voir Art.125.2 et 124 al.2 respectivement du RAN et et du RS.

Compte tenu de sa finalité politique, le droit d'enquête n'a pas été attribué au Parlement dans le cadre de l'art.136 de la Constitution relative à la responsabilité pénale des ministres.[113] Si une commission se penchait sur la responsabilité pénale d'un ministre, elle empiéterait sur la compétence de poursuites réservées au pouvoir judiciaire.

Il n'est pas davantage envisageable qu'une commission d'enquête s'intéresse à la responsabilité politique d'un ancien membre du Gouvernement. Nous épousons l'idée de D.DE BRUYN selon laquelle *« la sanction politique n'est concevable qu'à l'égard d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat en fonctions »*[114].

LAGASSE N. et BAESELN X. fixent des limites au champ d'action d'une commission d'enquête[115].

D'après ces auteurs, le droit d'enquête est exclu dans le cadre de l'exercice des matières réservées « au pouvoir constituant »[116] ; il représente un outil à l'usage des seules assemblées législatives et ce, malgré le dédoublement fonctionnel dont elles font objet.

Pratiquement, le droit d'enquête ne pourrait être utilisé pour évaluer le fonctionnement des art.159 et 161 de la Constitution (c'est-à-dire des art. qui règlent les compétences législatives du Parlement). Selon PAUL DE VISSCHER, une commission d'enquête ne peut davantage s'intéresser aux libertés constitutionnellement garanties[117].

La deuxième limite se déduit de la nature parlementaire du droit d'enquête. Etant le prolongement de l'assemblée parlementaire qui l'a institué, une commission d'enquête est tenue de se conformer aux principes qui s'imposent aux assemblées parlementaires, à commencer par celui de la séparation des pouvoirs.

Les commissions d'enquête doivent donc mener leurs investigations dans le cadre des compétences dévolues aux assemblées parlementaires. Selon DELPEREE F., une enquête parlementaire ne peut se donner pour objet de vérifier ce qui échappe de plein droit à la maîtrise de l'assemblée.

Ainsi, elle ne peut avoir pour objet ou pour effet d'habiliter une des chambres à exercer les fonctions qui reviennent en propre à d'autres autorités publiques.

---

[113] L'art.136 de la Constitution du 18 mars 2005 stipule que les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions. Ils sont justiciables de la cour suprême.
[114] DE BRUYN, D., cité par LAGASSE,N. et BAESELEN, X., op.cit., p.9.
[115] LAGASSE, N. et BAESELN, X, op.cit. p.11 et s.
[116] Compétence à l'effet d'édicter des règles constitutionnelles.
[117] DE VISSCHER P., Résumé du cours de droit public, cité par LAGASSE, N. et BAESELN, X., op.cit. p.12.

De même, elle ne peut entreprendre les opérations de poursuite ou de répression des infractions. Elle ne peut en outre se prévaloir des tâches de contrôle sur les agissements des autorités exécutives et administratives pour s'autoriser à examiner la légalité des actes accomplis par les particuliers[118].

En troisième lieu, les commissions d'enquête se doivent également de respecter les principes fondamentaux qui sont à la base d'un Etat de droit, qu'ils soient coutumiers ou constitutionnels, ainsi que l'ensemble des instruments juridiques du droit international.

La plupart de ces instruments juridiques consacrent, entre autres droits, celui du respect de la vie privée, de l'honneur et de la réputation..., c'est-à-dire des droits intimement liés au secret de l'instruction.

Une quatrième limite est imposée par le législateur lui-même lorsqu'il fixe le cadre dans lequel les commissions d'enquête peuvent investiguer. On peut encore signaler qu'une commission d'enquête est tenue au respect du règlement de la chambre et de son propre règlement d'ordre intérieur.

Une cinquième limite tient au fait que, dans la mesure où une commission d'enquête se trouve en possession d'informations qui entrent dans le cadre d'une information judiciaire, elle sera tenue de ne pas en révéler la teneur. Le droit d'enquête des assemblées ne peut entraver la bonne marche des procédures judiciaires. Le secret d'instruction est une variante du secret professionnel dont le respect est sanctionné par l'art.393 du CP (voyez supra p.19). Il se justifie pour protéger la présomption d'innocence ou le droit à la vie privée et à l'honneur.

Enfin, il est une sixième limite à la compétence d'enquête des assemblées. Celle-ci ne *« s'étend pas au-delà de ce qui est nécessaire à l'information permettant d'accomplir cette mission »*[119]. Ceci peut se comprendre de deux façons.

D'une part, les pouvoirs d'investigation étendus dont sont dotés les commissions d'enquête ne peuvent, en principes être utilisés que dans le cadre de la mission propre qui a été confiée à chaque commission par la résolution qui l'a instituée. Cela dépend des circonstances particulières de chaque affaire.

---

[118] DELPEREE, F., op.cit., p.809.

[119] Avis du conseil d'Etat sur la proposition de loi onkelinx-DI RUPO, Doc.parl.chambre, 1985/86-675/2, p.19. cité par LAGASSE, N. et BAESELN, X., op.cit.p.25.

D'autre part, la commission elle-même est appelée à faire preuve de réserve dans le cadre de ses travaux *« afin de ne pas affecter inutilement dans le souci d'autonomie les titulaires des fonctions et d'autres personnes convoquées, en ayant recours à des citations non indispensables à l'enquête »*[120].

§3. Concours de l'enquête parlementaire et de l'enquête judiciaire

Dans les pays comme la Belgique où la loi autorise ce type de concours, quelques cas de figure peuvent se présenter dans le cadre des travaux d'une commission d'enquête parlementaire[121].

A. Absence de concours

Le premier cas de figure se présente lorsqu'une chambre met sur pied une commission d'enquête sur un dossier qui n'a jamais fait objet d'une information ou d'une instruction. C'est évidemment le cas le plus simple puisqu'on ne rencontre aucun concours. C'est ce qui se passe au Burundi.

B. La commission d'enquête met à jour certains indices de la commission d'infraction

En second lieu, l'enquête parlementaire met à jours certains indices de violation des dispositions sanctionnées pénalement. Dans ce cas, les procès verbaux constatant ces indices ou ces présomptions seront transmis par la commission elle-même au procureur général près la Cour d'Appel pour y être donné de telle suite que de droit[122].

Au Burundi, une commission d'enquête n'a pas les prérogatives de saisir directement l'autorité judiciaire. Il appartient à l'assemblée plénière de décider de la suite à donner au rapport de la commission[123].

C. La question fait en même temps l'objet d'une enquête judiciaire et d'une enquête parlementaire

Le troisième cas de figure se présente lorsqu'une question fait en même temps l'objet d'une enquête parlementaire et d'une enquête judiciaire.

---

[120] Avis du Conseil d'Etat sur la proposition de loi Onkelinx-DI RUPO, cité par LAGASSE, N. et BAESELN, X.,op.cit.p.26.

[121] LAGASSE, N. et BAESELEN, X, op.cit.P.29.

[122] *Ibidem.*

[123] Propos recueillis auprès de Monsieur BIKORIHOMA Nestor, ancien député et membre d'une commission d'enquête parlementaire sur les dossiers de malversations économiques déjà établis par l'inspection générale des finances et non encore poursuivis judiciairement.

En Belgique, la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires dans sa version initiale n'envisageait pas ce cas de figure mais le silence de la loi avait été interprété comme n'excluant pas la tenue au même moment d'une enquête parlementaire et d'une enquête judiciaire[124].

Cette interprétation s'explique par ailleurs assez bien compte tenu de la finalité différente de ces deux types d'enquête. En juin 1996, le législateur a consacré légalement la possibilité du concours de l'enquête parlementaire et de l'enquête judiciaire tout en précisant que chacune d'elles avait sa propre finalité[125].

Nonobstant, le concours entre ces deux types d'enquêtes peut porter préjudice aux droits de la défense. C'est pour cette raison que certains auteurs comme J.VELU[126] ont plaidé pour interdire ce type de concours. La législation burundaise interdit la création d'une commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a été déjà créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter[127].

Tel a été le cas lors des travaux de la commission d'enquête sur les dossiers de malversations financières déjà établis par l'IGF non encore poursuivis judiciairement. En analysant le dossier relatif à la gestion financière de la Mission Permanente du Burundi auprès des Nations Unies à New York durant le mandat de l'Ambassadeur Gamaliel NDARUZANIYE, la commission a dû interrompre l'étude de ce dossier parce que les faits étaient déjà objet de poursuites judiciaires (dossier n^0 548/1272, Parquet Général de la République du Burundi)[128]. Cela illustre bien la volonté du législateur burundais d'éviter le concours de l'enquête parlementaire et de l'enquête judiciaire en consacrant la primauté du deuxième type d'enquête sur le premier.

---

[124] LAGASSE, N. et BAESELEN, X., op.cit. p.30.

[125] Rapport sur la proposition de loi modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires et l'art.458 du CP. Doc.parl.chambre 1995/1996, no 352/4 sur http//www.lachambre.be

[126] VELU.J., Considération sur les rapports entre les commissions d'enquête parlementaire et le pouvoir judiciaires, p.595, cité par LAGASSE, N. et BAESELEN, X., op.cit.p.30.

[127] Voir art.123 RAN et art.122 RS.

[128] AN du Burundi, Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les dossiers de malversations financières déjà établis par l'Inspection Générale des Finances mais non encore poursuivis judiciairement, Bujumbura, août 2000, p.30.

D. L'enquête porte sur une affaire qui est déjà l'objet d'une information judiciaire

Il peut arriver qu'une commission enquête dans une affaire qui, ayant fait l'objet d'une instruction judiciaire, en est à la phase de jugement. Dans ce cas, l'audience publique délie du secret par rapport à la commission, du moins sur les éléments dont il a été fait mention à l'audience[129].

Signalons que ce cas de figure n'existe pas dans la législation burundaise en raison de l'interdiction du concours de l'enquête parlementaire et de l'enquête judiciaire.

E. Une commission enquête sur la manière dont s'est déroulée une enquête judiciaire

Lorsqu'elle examine la manière dont une enquête judiciaire s'est déroulée, une commission s'intéresse au fonctionnement de l'appareil judiciaire et non aux infractions reprochées aux inculpés[130]. C'est l'hypothèse de l'enquête sur l'enquête. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une catégorie à part entière. Dans ce cas en effet, il peut y avoir concours si l'enquête judiciaire n'est pas clôturée. C'est alors l'un des cas de figures précédents. Si par contre un jugement définitif ou une décision de non lieu sont intervenus, il n'y a pas de concours.

Une commission d'enquête parlementaire ne peut donc se substituer à l'appareil judiciaire mais elle peut analyser, en marge de cette enquête, les aspects qui n'en font pas partie au sens strict. Ce qui est exclu c'est que l'enquête parlementaire prenne la forme de l'enquête pénale ou en poursuive les objectifs : le concours est possible pour autant que l'enquête parlementaire poursuive des objectifs politiques[131].

Section III. Modalités d'exercice du droit d'enquête

Les commissions d'enquête exercent leur mission dans le respect du règlement de la chambre qui les a créées. Celui-ci doit indiquer la manière dont la chambre exerce le droit d'enquête ainsi que les modes de délibération et de fonctionnement de commissions d'enquête.

---

[129] LAGASSE,N et BAESELEN,X.,op.cit.p.30.

[130] Arrêt Transnuklear, cass. 6 mai 1993, cité par LAGASSE, N. et BAESELEN, X, op.cit. p.30.

[131] Rapport sur la proposition de loi modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires et l'art. 458 du CP sur http//www.lachambre.be.

§1. Comment la chambre exerce-t-elle ce droit d'enquête?

Chaque chambre exerce le droit d'enquête par une commission créée en son sein. La proposition visant à instaurer une commission d'enquête, qui définit la mission de cette commission tant sur le plan de la compétence *ratione materiae* que sur le plan de la compétence *ratione temporis*, est discutée en commission et en séance plénière de l'assemblée concernée[132].

Une proposition de constitution d'une commission d'enquête, adoptée par l'assemblée, n'est jamais renvoyée à l'autre assemblée[133], ni au Président de République, dans la mesure où chaque chambre exerce son droit d'enquête de manière souveraine. Il revient à chaque chambre qui souhaiterait constituer une commission d'enquête de définir la mission de cette dernière. Cela a pour but de permettre l'évaluation permanente des travaux d'une commission à la lumière de la mission qui lui a été confiée et de permettre le déroulement de l'enquête dans un cadre de référence bien précis[134]. De la sorte, on évite qu'une commission d'enquête puisse étendre ou restreindre elle-même sa mission : seule, la chambre concernée a compétence pour le faire.

Soulignons qu'il n'est pas possible de créer des commissions d'enquêtes mixtes, Assemblée Nationale et Sénat au motif que la constitution ne le permet pas en son art.204. Aux termes de cet art. « L'Assemblée Nationale et le Sénat ont le droit ont le droit de constituer des commissions parlementaires chargées d'enquêter sur des objets déterminés de l'action gouvernementale ». Il ressort de cette disposition que la Constitution ne parle pas de commission mixte d'enquête parlementaire. L'autre motif est que cette création porterait atteinte au principe de l'autonomie des chambres[135].

§2. Modes de délibération et de fonctionnement des commissions d'enquête

A. Mode de délibération

Au Burundi, le RAN et le RS consacrent peu de dispositions au fonctionnement des commissions d'enquête parlementaire alors que « la commission est constituée et délibère suivant les règles établies par la chambre »[136].

---

[132] Voyez supra pp. 25-26.
[133] GUCHET, Y., Droit parlementaire, Paris, Economica, 1996, p.56.
[134] LAGASSE, N. et BAESELEN, X., op.cit. p.40.
[135] *Idem*, p.41 et s.
[136] *Idem*, p.43.

Par analogie, les commissions d'enquête parlementaire constituées au sein de l'AN ou du Sénat se voient appliquer les dispositions générales du règlement de la chambre concernée relatives au fonctionnement des commissions.

Les art.96 et 92 respectivement du RAN et du RS prévoient que la commission législative consigne la relation de ses travaux dans un rapport public. Néanmoins, ces deux règlements sont muets quant au mode de délibération qu'il y a lieu de respecter en ce qui concerne l'adoption du rapport de la commission.

B. Modalités pratiques de fonctionnement

En général, chaque commission d'enquête arrête son propre règlement d'ordre intérieur. Ce règlement qui contient souvent un rappel à des dispositions essentielles aborde souvent des questions très concrètes relatives au fonctionnement de la commission telle que la présence des collaborateurs des groupes politiques aux réunions de la commission, le rythme des réunions. En outre, le règlement d'ordre intérieur peut avoir pour but de fixer certaines modalités de l'enquête que la loi n'a pas prévues.

Les dispositions du règlement d'ordre intérieur qui seraient en contradiction avec le règlement de la chambre doivent être considérées comme inexistantes[137].

Au Burundi, la pratique montre que les commissions d'enquête n'élaborent pas de règlement d'ordre intérieur, cette élaboration viendrait alourdir le travail de la commission d'enquête[138], elles établissent uniquement la méthodologie de travail. De même, il n'y a pas de loi spécifique aux commissions d'enquête. On se réfère au règlement intérieur de la chambre concernée pour toute question relative aux commissions d'enquête. Nous estimons que cette loi serait utile dans la mesure où le RAN et le RS contiennent peu de dispositions relatives à l'enquête parlementaire.

---

[137] UYTENDAELE, M., Enquête parlementaire sur les événements qui se sont déroulés le 29 mai 1985 au stade de Heysel, cité par LAGASSE, N. et BAESELEN, X., op.cit.p.49.

[138] Propos recueillis auprès de Monsieur BIKORIHOMA Nestor, ancien député et membre de la commission d'enquête parlementaire sur les dossiers de malversations financières déjà établies par l'inspection Générale des Finances et non encore poursuivis judiciairement.

CHAP III. LA PRATIQUE DES COMMISSIONS D'ENQUETE PARLEMENTAIRE

Les commissions offrent au Parlement un moyen de contrôle sur le Gouvernement. Là où les commissions jouent ce rôle, le Parlement charge un certain nombre de parlementaires de réunir tous renseignements nécessaires pour lui permettre d'exercer sa mission de contrôle et de lui présenter un rapport qui fera l'objet d'un débat au terme duquel, le cas échéant, des décisions utiles pourront être prises.

Au Burundi, la mise en œuvre de ce moyen de contrôle est récente. Elle date de 2000 même si la plupart des constitutions antérieures à cette année consacraient le droit d'enquête parlementaire. Les raisons de ce retard sont multiples mais avant d'entrer dans le vif du sujet, il sied de résumer l'évolution du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale.

Section I. Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale avant la Constitution du 18 mars 2005

Le principe de la séparation des pouvoirs a dominé l'histoire constitutionnelle contemporaine. A certaines époques, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif étaient exercés par une même institution au Burundi. Ainsi, on ne pouvait pas parler de contrôle parlementaire faute de Parlement.

D'autres périodes ont été marquées par la dévolution de la fonction de contrôle-normalement confiée au Parlement-à d'autres institutions.

§1. Le contrôle parlementaire consacré par la Constitution du 16 octobre 1962

Cette Constitution prévoyait un Parlement séparé du Roi et des ministres mais contenait des lacunes quant aux rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif.

En effet, le contrôle parlementaire notamment en matière législatif était paralysé par le fait que le pouvoir législatif était exercé collectivement par le Roi, l'AN et le Sénat[139].

[139] Voir art.24 de la Constitution du 16 octobre 1962, in Codes et lois du Burundi, p.5.

En ce qui concerne les techniques de contrôle de l'action gouvernementale, cette constitution prévoyait le droit d'enquête parlementaire (art.37), le contrôle *a priori* en attribuant aux chambres un pouvoir consultatif (art.60), le droit de requérir la présence d'un ministre en vue de permettre a la chambre de mieux s'informer sur les activités de celui-ci et d'y exercer, le cas échéant, un contrôle efficace (art.79 al.3).

Sommes toutes, cette Constitution prévoyait un contrôle parlementaire malgré les lacunes constatées quant à l'organisation de ce contrôle.

§2. Le contrôle parlementaire sous la première République.

Deux principales périodes ont marqué la première République : il s'agit d'une part de la période allant de 1966 à la promulgation de la Constitution de 1974, et d'autre part, de celle allant de 1974 à la fin de la première République.

A. La période allant du 28 novembre 1966 à 1974

En date du 28 novembre 1966, le capitaine Michel MICOMBERO abolit le régime monarchique. Celui-ci fut remplacé par le régime républicain[140].

Cette période fut caractérisée par un vide parlementaire puisque le D-L n°1/6 du 19 décembre 1966 portant organisation des pouvoirs législatif et réglementaire[141] disposait en son art.1 que « Jusqu'à ce qu'il en soit disposé autrement, le pouvoir législatif s'exerce par voie de décret-loi pris par le Président de la République et sur rapport des Ministres intéressés et après avis consultatif de la Commission de Législation.»

En définitive, il n'y avait pas de contrôle parlementaire puisque ce D-L concentrait les pouvoirs législatif et exécutif dans les mains du Président de la République.

B. La Constitution du 11 juillet 1974

La Constitution du 11 juillet 1974 attribuait le pouvoir législatif au Président de la République, chef d'Etat et du Gouvernement[142]. De nouveau, suite au vide parlementaire crée par cette Constitution, nous pouvons dire qu'il n'y avait pas de contrôle parlementaire de l'action gouvernementale.

---

[140] BOB, 1967, P.1.
[141] BOB, 1967, p.5.
[142] Art.48 de la Constitution du 11 juillet 1974, in BOB 1974, p.214.

Néanmoins, l'art.19 de ladite Constitution confiait le contrôle de l'action gouvernementale au Parti UPRONA. Aux termes de cet art., le parti décrit l'orientation de la politique générale de la nation et inspire l'action de l'Etat. Il contrôle l'action du Gouvernement et du pouvoir judiciaire.

Au sujet de la responsabilité politique des membres du Gouvernement, ceux-ci étaient politiquement responsables devant le Président de la République (art.46).

En définitive, la période couvrant la première République fut caractérisée par un vide parlementaire. Le principe de la séparation des pouvoirs n'y fut pas à l'honneur, ce qui justifie l'absence totale du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale[143].

§3. Le contrôle parlementaire sous la deuxième République

La deuxième République fut marquée par deux principales périodes à savoir : celle qui va de 1976 à la promulgation de la Constitution du 20 novembre 1981 et celle qui va de 1981 à la fin de la deuxième République.

A. De 1976 à la promulgation de la Constitution de 1981

La Constitution du 11 juillet 1974 fut suspendue le 1er novembre 1976. Le Conseil Suprême Révolutionnaire désigna le Colonel Jean Baptiste BAGAZA Président de la République du Burundi. Le même Conseil fixa les attributions du Président de la République par Décision n° 004/76 du 9 novembre 1976.

Aux termes de l'art.2 de ladite Décision, le Président de la République est mandaté pour détenir les pouvoirs législatifs et réglementaires ; il est donc habilité à signer les D-L et les Décrets. Cela nous amène à conclure qu'il n'y avait pas de contrôle parlementaire de l'action gouvernementale puisque le Parlement faisait défaut.

B. La Constitution du 20 novembre 1981

Le mérite de cette Constitution fut l'instauration de l'AN. Celle-ci avait fait défaut depuis la proclamation du régime républicain. Aux termes de l'art.42 de cette Constitution, le Parlement est constitué par une assemblée unique dont les membres portent le nom de « Représentants ».

La Constitution sous examen consacrait des techniques et des moyens de contrôle parlementaire.

---

[143] NTAHONKIRIYE, D., op.cit, p.31.

Ainsi, aux termes de l'art.58 de cette Constitution, l'AN peut s'informer sur l'activité du Gouvernement par voie des questions orales ou écrites avec droit de réponse, ou en constituant des commissions d'enquêtes sur des objets déterminés.

Au sujet des commissions d'enquête, il faut signaler que durant toute la législature, l'AN n'a jamais constitué de commission d'enquête pour analyser différents services tant publics que parapublics[144].

En matière de responsabilité politique du Gouvernement, la Constitution de 1981 n'a prévu ni motion de censure, ni question de confiance.

§4. La période allant de la fin de la deuxième République à la promulgation de la Constitution du 13 mars 1992

Le 3 septembre 1987 fut suspendue la Constitution du 20 novembre 1981. Le D-L n° 1/001 du 24 octobre 1987[145] portant organisation des pouvoirs législatif et réglementaire ne prévoyait pas d'institution parlementaire.

En effet, l'art.1 du D-L précité stipule que le pouvoir législatif s'exerce par D-L pris par le Président de la République sur rapport des ministres intéressés et après avis conforme du conseil des ministres. Ainsi, il n'y avait pas de contrôle parlementaire suite à l'absence du Parlement durant cette période.

§5. Le contrôle parlementaire sous la Constitution du 13 mars 1992

A l'instar de la Constitution du 20 novembre 1981, la Constitution du 13 mars 1992 prévoyait l'institution parlementaire[146].

Au sujet du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, ladite Constitution offrait au Parlement divers moyens. Aux termes de l'art.137 en effet, l'AN peut s'informer sur l'activité du Gouvernement par voie des questions orales ou écrites adressées aux membres du Gouvernement. En outre, l'AN a le droit de constituer des commissions parlementaires chargées d'enquêter sur des objets déterminés de l'action gouvernementale[147]. Quant à la responsabilité politique des membres du Gouvernement, la même Constitution prévoyait une motion de censure.

---

[144] NTAHONKIRIYE, D., op.cit.p.33.
[145] BOB, 1988, p.260.
[146] Voir l'art.96 de la Constitution du 13 mars 1992.
[147] Art.138 de la Constitution du 13 mars 1992.

§6. Le contrôle parlementaire dans la période allant de 1994 à 2000

Au cours de cette période, la Constitution du 13 mars 1992 fut remplacée par trois textes à valeur constitutionnelle. Il s'agit :

- de la Convention de Gouvernement du 10 septembre 1994 ;
- du D-L n°1/001/96 du 13 septembre portant organisation du système institutionnel de transition ;
- du D-L n°1/008 du 6 juin 1998 portant Acte Constitutionnel de Transition.

A. Le contrôle de l'action gouvernementale sous la Convention de Gouvernement du 10 septembre 1994

1. Définition de la Convention de Gouvernement

Aux termes de l'art.4 de ladite Convention, la Convention de Gouvernement est un accord conclu entre les partis politiques agrées en vue de la mise en place d'institutions de consensus, du retour de la paix, de la sécurité et de la confiance ainsi que de l'émergence d'un Etat de droit et du redressement économique du pays.

2. Rôle

Le rôle de cette Convention est de déterminer les missions confiées au Président de la République et du Gouvernement issus du consensus. Elle détermine le fonctionnement des institutions issues du consensus et fixe des orientations pour la bonne marche de l'Etat. En attendant sa révision, la Constitution du 13 mars reste d'application pour tout ce qui n'est pas contraire au contenu de la Convention (art.6).

3. Les moyens d'action du Législatif sur l'Exécutif

La Convention de Gouvernement a amoindri les pouvoirs du Parlement en matière de contrôle de l'action gouvernementale.

En effet, les moyens d'action du parlement sur le pouvoir exécutif pouvant aboutir à la destitution du gouvernement à savoir le vote d'une motion de défiance contre le gouvernement et le vote d'une motion de censure ont été suspendus pendant la durée de la Convention (art.33).

A cet effet, les seuls moyens d'action du Législatif sur l'Exécutif étaient des moyens d'action sans mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement à savoir les questions orales, les questions écrites et la possibilité de constituer des commissions d'enquête parlementaires.

B. Le Décret-loi n°1/001/96 du 13 septembre 1996 portant organisation du système institutionnel de transition

Le D-L sous analyse n'apporte pas d'innovation quant aux moyens d'action du Législatif sur l'exécutif. A l'instar de la Convention de Gouvernement, le D-L du 13 septembre prévoit des questions orales ou écrites avec droit de répons ainsi que le droit d'enquête parlementaire[148].

C. Le Décret-loi n°1/008 du 6 juin 1998 portant promulgation de l'Acte Constitutionnel de Transition de la République du Burundi

Le D-L du 6 juin 1998 prévoit les mêmes moyens de contrôle que ceux prévus par le D-L n°1/001/96 du 13 septembre 1996. Il s'agit des questions orales ou écrites avec droit de réponse, des commissions d'enquêtes chargées d'enquêter sur des objets de l'action gouvernementale[149].

§7. Le contrôle parlementaire sous l'empire de la Constitution de Transition du 28 octobre 2001

Le mérite de cette Constitution est l'instauration du bicaméralisme qui avait été aboli en 1965. Aux termes de l'art.115 de cette Constitution, le pouvoir législatif est exercé par le Parlement de Transition qui comprend deux chambres : « L'Assemblée Nationale de Transition » et le « Sénat de Transition ».

Au sujet du contrôle de l'action gouvernementale, cette Constitution prévoit des questions orales ou écrites avec droit de réponse et le droit d'enquête aux deux chambres. Néanmoins, elle interdisait formellement la motion de censure tout en autorisant une motion de défiance[150].

§8. La Constitution intérimaire post-transition du 20 octobre 2004

En matière de contrôle de l'action gouvernementale, cette Constitution ne diffère en rien de celle de 2001. La seule différence tient au fait qu'elle prévoit en son art.203 une motion de censure contre le Gouvernement.

---

[148] Art.111 et 112 de la Convention de Gouvernement du 11 septembre 1994.
[149] Voir les art.128 et 129 du D-L no 1/008 du 6 juin 1998 portant promulgation de l'Acte Constitutionnel de Transition.
[150] Voir les art.161,162 et 163 de la Constitution de Transition 28 octobre 2001.

Section II. Les commissions d'enquête parlementaire à l'Assemblée Nationale (1962 à 2010)

L'histoire des institutions du Burundi montre que ce pays a vécu plusieurs périodes sans être doté d'une institution parlementaire. D'autres périodes ont été caractérisées par une crise politique au sein du Parlement, ce qui conduisait au partage des sièges sans passer par la procédure électorale. Suite à la difficulté d'identifier les législatures en ce temps là, nous allons traiter à part la période allant de 1993 à 2004.

Au cours de notre travail, nous nous sommes heurté au manque de documents relatant les activités parlementaires de la période d'avant 1981. A cet effet, nous avons interviewé les personnes qui s'intéressaient à la politique en ce temps là.

§1. Les commissions d'enquête sous la première législature (1961 à 1965)

La première assemblée législative du Burundi[151] avait élaboré une Constitution définitive qui fut promulguée le 16 octobre 1962 mais qui devait entrer en vigueur le 1er juillet 1962. Celle-ci reconnaissait en son art.37 le droit d'enquête parlementaire.

Au cours de cette période, il n'y a jamais eu création de commission d'enquête puisque les faits pouvant donner lieu à enquête ne se sont pas produits. Les membres du Gouvernement ne s'aventuraient pas à faire des malversations, ils géraient la chose publique en bon père de famille[152].

§2. La deuxième législature

La première assemblée législative du Burundi fut dissoute par le Roi en date du 3 mars 1965[153]. Les élections législatives furent organisées les 10 et 11 mai 1965 pour les membres de l'AN[154].

Les sénateurs furent élus le 5 août 1965. C'était donc un Parlement bicaméral qui venait de naître.

---

[151] La première assemblée législative fut issue des élections du législatives du 18.9.1961.

[152] Propos recueillis auprès de Monsieur BANKUMUHARI Valentin, ancien député (1ère législature) et sénateur (Sénat de 1965).

[153] A.R n°001/644 du 3.3.1965 in BOB 1965, p.200.

[154] BOB 1965, p.187.

Cependant, ce nouveau Parlement fut une institution mort-née puisqu'elle ne s'est réuni que deux fois : la première fois pour constituer son bureau le 19 juillet 1965[155] et la seconde fois pour désigner les sénateurs[156]. Après les événements d'octobre 1965, l'AN et le Sénat qui avaient perdu au moins la moitié de leurs effectifs ne purent plus fonctionner[157].

En définitive, nous pouvons dire que ce parlement n'a jamais constitué de commission d'enquête parlementaire puisqu'il n'a pas eu le temps de fonctionner.

§3. Les commissions d'enquête sous la troisième législature (1982-1987)

Pendant toute la législature, il n'y a jamais eu création de commission d'enquête parlementaire. L'aspect législatif était privilégié au détriment de l'aspect du contrôle du Gouvernement car il n'y avait pas de budget pour faire fonctionner les commissions parlementaires afin de contrôler le Gouvernement secteur par secteur[158].

Selon P.NDAYIZEYE, l'absence des commissions d'enquête en ce temps là est justifiée par *« une certaine timidité parlementaire due à la circonstance que l'institution parlementaire n'est pas de tradition ici chez nous ».*[159]
En outre, l'origine de l'échec de ce parlement en matière de contrôle de l'action gouvernementale fut l'irresponsabilité politique du gouvernement devant l'AN[160].

§4. La période de 1993 à 2004

Depuis la mise en place de l'institution parlementaire issue de la constitution du 13 mars 1992, les Représentants n'ont pas manqué de mettre en pratique le mécanisme des commissions d'enquête.

Avant l'an 2000, des propositions de résolution tendant à la création des commissions d'enquête parlementaire ont été déposées sur le bureau de l'AN. Les commissions d'enquête créées à cette époque n'ont pas achevé leurs travaux puisqu'elles n'ont pas été fonctionnelles suite à la crise socio-politique de cette époque. C'est à partir de 2000 que les commissions d'enquête ont commencé à fonctionner et la plupart d'entre elles ont déposé leurs rapports sur le bureau de l'AN.

---

[155] Infor-Burundi n° 155 du 14.8.1965, p.1.
[156] Infor-Burundi n° 157 du 14.8.1965, p.1.
[157] MANIRAKIZA, M., La fin de la monarchie burundaise 1962-1966, Paris, Le Mât de Misaine, p.78.
[158] SAKUBU Lucien, ancien représentant du peuple,cité par NDAYIZEYE, P. , L'expérience parlementaire sous la deuxième République, mémoire, UB, Fac.Droit, 1991, p.75.
[159] NDAYIZEYE, P., L'expérience parlementaire sous la deuxième République, mémoire, UB, Fac.Droit, 1991, p.75.
[160] *Ibidem.*

A. Les propositions de résolutions, leur objet et leur discussion en séance plénière avant 2000

1. La proposition de résolution pour la création d'une commission d'enquête sur les conflits fonciers dans le pays

Cette proposition de résolution fut présentée par le groupe parlementaire UPRONA au mois de septembre 1993. Malheureusement, la crise politique dans laquelle a sombré le pays après la mort du Président NDADAYE n'avait pas permis à l'AN de se pencher sur la question. C'est au cours de la séance parlementaire du 19 mai 1994 que fut analysée ladite proposition[161]. La commission des affaires politiques, administratives et législatives avait été saisie au fond pour analyser la proposition sous examen.

En séance plénière, les débats tournaient autour de la question relative aux limites temporaires et spatiales de l'enquête. Le Groupe parlementaire FRODEBU voulait une enquête nationale alors que le Groupe parlementaire UPRONA voulait limiter ladite enquête à la seule commune de Rumonge.

En dépit de cette divergence, les deux groupes convergeaient sur l'opportunité de l'enquête. Néanmoins, ils doutaient sur son efficacité, étant donné que la crise d'alors ne lui permettait pas de bien démarrer le travail.

Au terme de ces discussions, la proposition de résolution fut adoptée et la commission d'enquête fut créée le 20 mai 1994[162]. Celle-ci n'a pas pu accomplir sa mission suite à la crise sociopolitique de cette époque.

2. La proposition de résolution pour la création d'une commission d'enquête parlementaire sur l'assassinat du Président Melchior NDADAYE et sur les massacres interethniques qui ont suivi

Le projet de résolution avait été initié par le Groupe parlementaire FRODEBU. Ce projet avait été élaboré dans le but de demander à l'AN de recourir aux parlements amis en vue d'envoyer leurs experts pour mener une enquête au Burundi.

En séance plénière du 25 mai 1994, les débats tournaient autour de la question de savoir si l'AN avait le pouvoir de créer une commission d'enquête internationale. Les parlementaires constatèrent qu'elle n'en avait pas les prérogatives d'autant plus que les textes qui régissaient cette institution ne lui accordaient pas telles prérogatives.

---

[161] AN, Procès verbaux de la session ordinaire d'avril 1994, 1ère partie, Bujumbura, 1994, p.1.
[162] *Idem*, p.2 et s.

A la fin des discussions, il fut demandé au groupe parlementaire FRODEBU de retirer ce projet puisqu'il ne s'agissait plus de la création d'une enquête au sein de l'AN[163].

3. La proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les retombées économiques de la crise et sur le comportement des fonctionnaires dans la gestion de la chose publique en cette période

La proposition sous analyse fut soumise à la commission permanente des affaires économiques, de la production et du budget. Celle-ci effectua un travail incomplet suite au manque de documentation et de données d'enquête sur terrain.

Au cours de la séance plénière, les députés convergeaient sur le bien fondé de la résolution. Ils proposaient l'assistance de la commission d'enquête par les experts compte tenu du fait que la seule commission économique ne pouvait suffire à la tâche.

Pour parer au manque des moyens financiers d'alors, les députés proposèrent à la commission qui avait été saisie d'élaborer les termes de référence de l'enquête, de déterminer le plus exactement possible les problèmes économiques qui préoccupaient l'AN et de les présenter au Gouvernement sous forme des questions écrites. C'était donc au Gouvernement d'utiliser ses propres experts pour chercher les réponses aux questions posées par les parlementaires relatives à la gestion de la chose publique et aux retombées économiques de la crise.

Au terme des débats, il fut conclu d'une part que la question des retombés économiques allait être analysée par la commission permanente à travers des questions écrites à adresser au Gouvernement tout en assurant le suivi de ces derniers. D'autre part, concernant la responsabilité des fonctionnaires dans la gestion de la chose publique, le comité élargi de l'AN décida de mettre en place, en date du 2 juin 1994, une commission d'enquête qui allait s'en charger[164].

En définitive, on peut se demander d'une part pourquoi en cette période la création des commissions d'enquête a été rare et d'autre part, pourquoi même celles qui ont été créées n'ont pas fonctionné. Les différents parlementaires s'accordent pour reconnaître que très peu de choses ont été accomplies en matière de contrôle de l'action gouvernementale.

---

[163] A.N, Procès verbaux de la session ordinaire d'avril 1994, 1ère partie, p.2 et s.

[164] AN, Procès verbaux de la session ordinaire d'avril 94, 2ème partie, des sessions extraordinaires de juin-juillet 1994 et août-septembre 1994, p.1et s.

Léonce NGENDAKUMANA explique cette situation en ces termes :

« ...certes, nous avons des circonstances atténuantes parce qu'il y avait l'insécurité, la guerre qui nous empêchait de nous mouvoir comme nous l'aurions souhaité. Et il y avait une certaine instabilité au niveau même de l'exécutif que nous étions censés contrôler. Les gouvernements à une certaine période se sont succédé à une cadence effarante. Certains n'avaient même pas eu le temps de concevoir leurs programmes que nous aurions dû contrôler. Tel était le tableau et cela explique en partie notre relatif échec à ce volet précis... »[165].

A notre sens, cet état de chose peut être justifié par d'autres raisons, notamment les relations conflictuelles entre les groupes parlementaires UPRONA et FRODEBU.

Ainsi, lorsque les parlementaires d'alors statuaient sur une proposition de résolution en séance plénière, des divergences s'observaient souvent entre les deux groupes. Mener ensemble une enquête parlementaire n'aurait pas été facilité par ce climat de mésentente.

B. Les commissions d'enquête au cours de la période allant de 2000 à 2004

A partir de l'an 2000, les commissions d'enquête ont été créées et la plupart d'entre elles ont achevé leurs travaux. Les commissions d'enquête mises sur pied au cours de cette période sont les suivantes :

1. La commission d'enquête parlementaire sur les conditions de vie des populations déplacées et regroupées dans des sites de protection du Burundi

a. Mission de la commission

Faisant suite à la résolution n°R003/S.E/Janv.2000, l'ANT créa la commission parlementaire d'enquête susmentionnée. Celle-ci avait pour mission d'enquêter sur:

- les effectifs des populations dans chaque site ;
- le travail des forces de l'ordre et de l'administration sur terrain pour le rétablissement de l'ordre et de la sécurité afin de permettre un retour rapide des personnes regroupées et déplacées dans leurs propriétés respectives ;
- la protection des biens laissés par les personnes regroupées et déplacées ;
- l'accès des ONG humanitaires dans les sites et leur capacité d'assistance ;
- la liberté de mouvement dans les sites ;

[165] NGENDAKUMANA, L. in bulletin du parlement : magazine d'information et d'analyse n° 004, juin 2003, p.19.

- le nombre de personnes déjà décédées suite aux conditions de leur vie dans les sites ;
- la participation du Gouvernement dans l'amélioration des conditions de vie des regroupés et déplacés ;
- la situation des droits de l'homme dans les sites

b. Les problèmes rencontrés

La durée prévue a été trop courte pour accomplir convenablement la mission qui avait été confiée à la commission. En effet, de nombreuses interruptions dues à des sessions ordinaires ainsi que les séminaires parlementaires ont perturbé le déroulement normal des activités de la commission. En outre, l'insuffisance des moyens financiers accordés aux parlementaires lors des descentes dans les zones de travail ne leur a pas permis de conclure efficacement leurs travaux sur terrain[166].

2. La commission d'enquête parlementaire sur les pénuries des biens de première nécessité : le sucre, le riz, le ciment et le carburant

Créée en vertu de la résolution n^0 R002/SE/JAN/2000, la commission sous analyse était chargée de :

- constater les quantités de sucre, de riz, de ciment et de carburant qui étaient produites localement ou importées ainsi que l'organisation de leur commercialisation en ce temps là ;
- faire la lumière sur la part de responsabilité dans les pénuries d'alors de tous les intervenants dans la distribution des produits dont il était question à partir du producteur jusque chez le commerçant détaillant ;
- procéder aux investigations et de transmettre le rapport de ses travaux au président de l'ANT[167].

Au cours de ses travaux, cette commission a rencontré les mêmes problèmes que la précédente. Malgré ces problèmes, elle pu achever ses travaux et ceux-ci ont eu une suite favorable (voyez infra, p.61).

---

[166] ANT, Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les conditions de vie des populations déplacées et regroupées dans des sites de protection au Burundi, Bujumbura, août 2000.

[167] ANT, Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les pénuries des de première nécessité : le sucre, le riz, le ciment et le carburant, Bujumbura, 2000, p.2.

3. Commission d'enquête parlementaire sur les dossiers de malversation financière déjà établis par l'Inspection générale des finances et non encore poursuivis judiciairement

Nommés le 18 février 2000, les membres de la commission ci-haut mentionnée étaient chargés de prendre en main les dossiers établis par l'IGF, mais non encore poursuivis judiciairement jusqu'au 18 février 2000.

Le travail de la commission consistait à analyser en profondeur des dossiers qui étaient déjà ciblés et jugés prioritaires afin de rechercher la suite à réserver à chaque dossier.

Au sujet des difficultés rencontrées par la commission, il sied de souligner que celle-ci a travaillé dans des conditions difficiles entre autre :

- le problème d'insuffisance de temps de travail et par conséquent de la durée effective réglementaire de l'enquête. En effet, les diverses sollicitations du peuple auprès des parlementaires et l'exécution du calendrier des activités parlementaires ont entamé le rythme régulier des travaux. Ainsi, la commission a perdu trois mois sur la période réglementaire dévolue à l'enquête ;
- l'indisponibilité de certaines personnalités à auditionner notamment les ministres. Leur agenda ne s'accordait pas facilement aux visites des membres de la commission ;
- la non disponibilité d'une salle de travail. En effet, suite à la délicatesse des dossiers, il était convenu que leur consultation allait se faire au siège de l'IGF afin d'éviter une disparition éventuelle des éléments du dossier. Le travail a été souvent perturbé par l'indisponibilité d'une salle à l'IGF.

Les activités de la commission ont démarré difficilement à cause du manque d'expérience dans ce genre d'activité parlementaire et de la disponibilité de tous les moyens nécessaires que le budget initial de l'exercice 2000 n'avait pas prévus[168].

[168] ANT, Rapport de la commission d'enquête sur les dossiers de malversation financière déjà établis par l'inspection générale des finances non encore poursuivis judiciairement, Bujumbura, 2000, pp 3-5.

4. La commission d'enquête parlementaire sur la gestion des ressources allouées au fonds de crédit agricole et sur les opérations du fonds de soutien à la promotion des exportations

En mai 2001, la commission sous analyse fut créée avec pour mission :

- de constater le niveau de consommation de ce fonds
  - en crédit remboursable,
  - en intervention à fonds perdus,
  - en dépenses de fonctionnement ;
- identifier les bénéficiaires, les conditions d'éligibilité et les sites d'exportation ;
- faire la lumière sur les remboursements déjà effectués ou en cours ainsi que sur l'affectation des montants perçus ou à percevoir en ce temps là ;
- s'enquérir des dispositions prises pour faciliter le stockage et le transport des produits à exporter ;
- de procéder à toute investigation nécessaire[169].

Cette commission n'a pas achevé ses travaux suite à l'indisponibilité de ses membres. Les activités parlementaires intervenues en ce temps là ont occasionné l'arrêt des travaux de la commission[170].

5. La commission d'enquête parlementaire sur la gestion des terres dans les provinces de Bubanza, Bujumbura, Bururi, Cibitoke, Mwaro, Makamba et en Mairie de Bujumbura

Cette commission fut créée en mai 2001. Elle avait pour tâche :

- d'enquêter sur les procédures d'attribution des terres domaniales ;
- de relever les irrégularités dans l'attribution des terres domaniales ;
- d'évaluer l'impact de l'occupation des terres sur l'environnement[171].

Les activités parlementaires intervenues au cours de cette période n'ont pas permis cette commission d'achever ses travaux[172].

---

[169] ANT, Journal parlementaire , Session parlementaire d'avril 2001, p.26.
[170] Propos recueillis auprès de Madame Victoire NDIKUMANA, ancien député et président de la commission parlementaire sur la gestion des ressources allouées au fonds de crédit agricole et sur les opérations du fonds de soutien à la promotion des exportations.
[171] ANT, Journal parlementaire, Session parlementaire d'avril 2001, p.24.
[172] Propos recueillis auprès de Madame Victoire NDIKUMANA, ancien député.

6. La commission d'enquête sur l'augmentation du capital en cours à la SOCABU

En date du 6 décembre 2004, l'ANT adopta la résolution n° 130/PAN/005/04 portant création d'une commission parlementaire sur l'augmentation du capital en cours à la SOCABU.

La commission ainsi créée avait pour mission de :

- vérifier l'existence d'un processus en cours d'augmentation du capital social à la SOCABU en ce temps là ;
- s'enquérir de la structure du capital social au regard des autorités de la SOCABU ;
- apprécier, à l'intention de l'AN, l'opportunité du principe d'augmentation du capital social par rapport aux lois qui régissaient le domaine des assurances d'une part et les besoins de gestion économico-financière d'autre part ;
- apprécier à l'intention de l'AN, le niveau d'avantages ou de pertes pour l'Etat et ses services dans l'hypothèse d'augmentation du capital social telle qu'envisagée à cette époque ;
- vérifier les moyens juridiques et financiers dont disposaient l'Etat et ses entreprises pour maintenir, après l'augmentation du capital social, les positions qu'ils avaient avant l'augmentation du capital social.

Compte tenu de la pertinence du dossier, l'ANT a exigé une urgence dans l'examen du dossier. Elle demanda à la commission d'achever son travail au plus tard le 21 décembre 2004, donc, moins d'un mois après sa création. Selon les propos de Monsieur Cyrille SIGEJEJE, l'urgence s'imposait parce qu'il y avait des gens qui voulaient acquérir presque gratuitement les avoirs de la SOCABU[173].

§4. Les commissions d'enquête sous la législature (2005 à 2010)

Au cours de cette législature, l'AN n'a crée qu'une seule commission d'enquête parlementaire : il s'agit de la commission d'enquête parlementaire sur la vente de l'avion présidentiel Falcon 50.

[173] Propos recueillis auprès de monsieur Cyrille SIGEJEJE, ancien député et membre de la commission d'enquête parlementaire sur l'augmentation du capital en cours à la SOCABU.

La résolution portant création de ladite commission fut adoptée en séance plénière du 22 août 2007. Mise sur pied en date du 11 octobre 2007, la commission était chargée de :

- faire l'analyse d'audit et de ses annexes ;
- relever les documents que les auditeurs n'ont pas eus ;
- noter les points obscurs et les éventuelles contradictions ;
- établir les responsabilités[174].

Au terme de ses travaux, la commission a déposé son rapport sur le bureau de l'AN. Ce rapport n'a été ni rendu public, ni fait l'objet d'un débat en séance plénière. En effet, quelques mois après le dépôt de ce rapport, le Ministre de la Justice a informé le Président de l'AN que l'affaire était déjà aux mains de la justice.

Section III. Les commissions sénatoriales d'enquête

Le Burundi a vécu plusieurs périodes sans être doté d'une Institution sénatoriale. Avant d'analyser les différentes commissions sénatoriales d'enquête, il sied de revenir sur l'évolution historique de cette institution.

§1. Historique du Sénat burundais

A. Le Sénat sous la Constitution monarchique

De l'indépendance proclamée le 1er juillet, à la signature de l'accord d'ARUSHA, le 28 août 2000, le Burundi n'a connu qu'une très brève période de bicaméralisme.

La Constitution du Royaume du Burundi, promulguée par le Roi MWAMBUTSA IV, le 16 octobre 1962, permettait la création d'un Sénat parce qu'elle indiquait en son art.24 que « le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, l'Assemblée Nationale et le Sénat ». Néanmoins, elle ne l'imposait pas : elle se bornait à en prévoir la possibilité puisque l'art.50 disposait que « le Sénat pourra être crée sur l'initiative du pouvoir législatif » (en fait le Roi et l'AN).

Le Sénat ne fut effectivement crée qu'au lendemain des élections législatives de mai 1965. Il comprenait 8 sénateurs élus, 4 sénateurs cooptés et 4 autres désignés par Roi.

---

[174] http ://www.arib.info/AN-RAPPORT-VENTE-FALCON50.pdf, Rapport de la commission d'enquête sur la vente de l'avion présidentiel Falcon 50, consulté le 24 avril 2010.

Présidé par Joseph BAMINA, ce premier Sénat n'a pas duré longtemps car, en date du 8 juillet 1966, le nouveau Roi, NTARE V, suspendait la Constitution. Tout le parlement était dissous.

Quelques mois après, le 28 novembre 1966, le coup d'Etat militaire du Capitaine Michel MICOMBERO mettait fin à la monarchie et au système électoral. C'était la fin de l'expérience bicamérale, qui n'avait duré que quelques mois. Le Sénat réapparaît avec l'accord d'ARUSHA[175].

B. Le Sénat de transition

Après avoir qualifié le conflit dont sortait le Burundi de « conflit fondamentalement politique avec des dimensions ethniques extrêmement importants » et de « conflit découlant d'une lutte de la classe politique pour accéder au pouvoir et/ou s'y maintenir »[176], l'Accord d'ARUSHA énumère les solutions proposées pour éviter le renouvellement d'un pareil drame.

Parmi ces solutions, figurent la promulgation « d'une constitution inspirée des réalités du Burundi,..., une nouvelle organisation des institutions de l'Etat afin qu'elles soient à même d'intégrer et de rassurer toutes les composantes de la société burundaise ».

C'est dans ce contexte et dans cette perspective qu'a été crée le Sénat du Burundi : il est à la fois élément de la réconciliation et contrôleur du processus de réconciliation. Cette création a été matérialisée par la Constitution du 28 octobre 2001 qui consacrait un pouvoir législatif exercé par un parlement comprenant deux chambres : l'Assemblée Nationale de Transition et le Sénat de Transition.

Les membres du ST étaient désignés par le Président de la République, le Vice-président de la République et le bureau de l'ANT en veillant au respect des équilibres politiques, ethniques et régionaux.

Le ST comptait 52 sénateurs. Son bureau était composé d'un président, de deux vice-présidents, et d'un secrétaire général parlementaire. Les présidents des commissions permanentes (au nombre de 4) se joignaient aux 4 membres du bureau pour former un bureau élargi[177].

---

[175] Sénat, Le Sénat du Burundi, Bujumbura, publication du service de la communication, 2008, p.4.
[176] *Ibidem.*
[177] *Idem*, p.5.

C. Le sénat après la Constitution du 18 mars 2005

La Constitution du 18 mars 2005 indique en son art.147 que le pouvoir législatif est exercé par le Parlement qui comprend deux chambres : l'AN et le Sénat. Elle confirme ainsi le choix opéré par le peuple burundais cinq ans plus tôt, à titre transitoire, en faveur du bicaméralisme.

Elu au suffrage universel indirect, le Sénat est constitué en respectant les quatre modalités suivantes :

- Chacune des 17 provinces élit deux sénateurs, un hutu et un tutsi, par des scrutins distincts. C'est donc un principe de double parité.
- A côté des sénateurs élus, le Sénat comprend également les anciens Présidents de la République, qui sont donc membres de plein droit et à vie du Sénat.
- Le Sénat comprend aussi trois membres cooptés représentant le groupe ethnique batwa afin que la représentation ethnique de la nation burundaise soit complète.
- Enfin, la constitution impose un minimum de 30% de femmes sénateurs.

Tous ces éléments font du Sénat une assemblée assurant la représentation diversifiée de la population et des collectivités, une assemblée politique mais non partisane, une assemblée de régulation et de modération au service de la réconciliation nationale[178].

§2. Bilan des commissions sénatoriales d'enquête jusqu'en 2010

Si le Sénat souhaite effectuer un contrôle précis sur certains domaines de la gestion des services publics ou sociétés publiques, il agit par vote d'une résolution qui met en place une commission d'enquête dont les travaux peuvent durer au maximum trois mois[179].

Au cours des deux premières législatures, le Sénat n'a constitué aucune commission d'enquête[180]. Celles-ci apparurent à la troisième législature, à partir de 2008. Depuis lors, trois commissions d'enquêtes sénatoriales ont été mises sur pied.

---

[178] Sénat, op.cit., p.5.
[179] Le RS de 2005 prévoit un délai maximum de 6 mois.
[180] Sénat, Le Sénat du Burundi, de la période monarchique à la troisième législature, Bujumbura, 2010, p.37.

A. La commission d'enquête sénatoriale sur l'état du respect des équilibres au sein des corps de défense et de sécurité

En date du 21 février 2008 fut mise sur pied une commission d'enquête sur l'état des équilibres exigés par la Constitution au sein des corps de défense et de sécurité. Elle avait pour mission de mener des enquêtes en collectant pour traitement les données permettant au Sénat d'assurer le contrôle du respect des équilibres au sein des corps de défense et de sécurité[181].Néanmoins, suite à l'ampleur du travail, la commission n'a enquêté que sur la FDN.

Au cours de ses travaux, la commission a rencontré les difficultés suivantes :

- L'insuffisance des moyens mis à la disposition de la commission au regard de l'ampleur de la mission ;
- Grands décalages entre les prévisions et les réalisations surtout quant aux dates de descente. En effet, les documents de travail qui devaient venir de l'EMG ont été disponibilisés tardivement ;
- Système de communication défaillant : lors des descentes dans les régions militaires, de longues attentes ont été observées devant les barrières des différentes régions ;
- La recrudescence de l'insécurité a fait que le programme des descentes à l'intérieur n'a pas été respecté[182].

Après avoir analysé le rapport de la commission, les sénateurs ont adressé une question orale au Premier Vice-président de la République en date du 1er août 2008. Ladite question était relative au respect des équilibres dans les corps de défense et de sécurité[183].

B. La commission sénatoriale d'enquête sur l'état du respect des équilibres au sein de l'administration publique

Mise en place le 16 juillet 2008, cette commission avait pour mission principale de mener des enquêtes dans l'administration publique conformément au prescrit de la Constitution.

---

[181] Les corps de défense et de sécurité sont composés de la Force de Défense Nationale, de la Police Nationale du Burundi et du Service Nationale de Renseignement.

[182] Sénat, Rapport de la commission d'enquête sur l'état des équilibres exigés par la Constitution au sein des corps de défense et de sécurité, Bujumbura, 2008.

[183] Sénat, Journal parlementaire, session ordinaire de juin 2008, pp 34-35.

C'est à ce titre que les membres de ladite commission devaient s'enquérir auprès des gestionnaires dans l'administration publique de l'état des lieux des équilibres politiques, régionaux et de genre conformément au prescrit de la Constitution. Cette commission a achevé ses travaux et son rapport a été objet du débat en séance plénière.

Sur base des données contenues dans ce rapport, les sénateurs avaient préparé des questions orales à poser au Premier Vice- Président de la République. Celui-ci n'a pas répondu au rendez-vous[184]

C. La commission d'enquête sénatoriale sur l'état du respect des équilibres au sein des corps de sécurité en l'occurrence au sein de la PNB

En date du 28 juillet 2009, la commission sous analyse fut mise sur pied. Elle avait pour mission de mener des enquêtes en collectant les données permettant au Sénat d'assurer le contrôle du respect des équilibres exigés par la constitution. Cette commission a achevé ses travaux et a déposé son rapport sur le bureau du Sénat.

Section IV. Les suites données aux travaux des commissions d'enquête

En application de l'art.125 al.2 et 124 al.2 respectivement du RAN et du RS, le rapport établi par une commission d'enquête est remis au président de l'assemblée concernée. Le dépôt de ce rapport est publié au journal parlementaire et annoncé à l'ouverture de la prochaine séance. Sauf décision contraire de la chambre, le rapport est imprimé et distribué.

Les rapports des commissions d'enquête une fois publiés, les suites éventuelles qui leur sont données dépendent en fait de l'accueil qui leur aura été réservé dans l'opinion publique et auprès du Gouvernement.

Les conclusions des commissions d'enquête ne peuvent constituer par elles-mêmes des décisions. Le principe de la séparation des pouvoirs interdit à de tels organismes de prononcer des sanctions ou d'agir au lieu et place de l'administration[185]. Néanmoins, dès lors que les rapports des commissions font l'objet d'une publication plus ou moins relayée par la presse, leurs investigations ne peuvent manquer de trouver un écho auprès de l'opinion publique et auprès du gouvernement. Les commissions d'enquête disposent de ce fait un pouvoir d'influence et d'incitation non négligeable.

---

[184] Propos recueillis auprès de Monsieur Louis NTUREKA, ancien Sénateur et Président de la commission sénatoriale d'enquête sur l'état du respect des équilibres au sein de l'administration publique.

[185] BLOCH, P., op.cit. p.47.

Dans un certain nombre de cas, elles ont placé l'Exécutif dans l'obligation politique d'agir. Ainsi en 2000, le rapport de la commission qui était chargée d'enquêter sur la commercialisation du sucre, suivi des questions orales posées au ministre du commerce a poussé celui-ci à agir. En effet, deux jours après ces questions, le commerce du sucre s'est normalisé. De même en 2004, les travaux de la commission d'enquête sur l'augmentation du capital en cours à la SOCABU ont sans doute aboutit à empêcher ce processus d'augmentation[186].

Dans d'autres cas, elles ont incité les ONG à agir. En effet, les conclusions de la commission d'enquête sur les conditions de vie des populations déplacées et regroupées dans des sites de protection du Burundi ont amené les ONG à assister les personnes vivant dans ces sites[187].

Toujours en 2000, l'appel lancé à l'autorité judiciaire par la commission qui était chargée d'enquêter sur les dossiers de malversations financières a été suivi. Faisant suite à cet appel, la justice a procédé au traitement des dossiers jugés pertinents par ladite commission[188].

Néanmoins, parmi les rapports des commissions d'enquête déjà produits, aucun d'entre eux n'a abouti à la sanction d'un membre du Gouvernement.

A ce propos, nous rejoignons l'idée de B.CHANTEBOUT qui estime qu' « *en pratique, les travaux des commissions d'enquête débouchent très rarement à la mise en cause de personnalités nommément désignées : l'opposition et la majorité se neutralisent en leur sein, et les rapports qu'elles établissent sont très décevants dans le domaine de la recherche des responsabilités* »[189]

Toutefois, ces rapports jouent quand même un rôle dans la mesure où ils constituent une étude globale du sujet abordé et sont assortis de propositions de réformes, souvent reprises ensuite par le Gouvernement.

---

[186] Propos recueillis auprès de Monsieur Cyrille SIGEJEJE, ancien député et membre de la commission d'enquête parlementaire sur l'augmentation du capital en cours à la SOCABU.

[187] http ://www.abp.info.bi.html/1902.htm, Procédure de la mise sur pied d'une commission d'enquête parlementaire, Consulté le 20 mai 2010.

[188] Propos recueillis auprès de Monsieur BIKORIHOMA Nestor, ancien député.

[189] CHANTEBOUT, B., op.cit. , p.528.

CONCLUSION GENERALE

Avant de clôturer notre travail, il ne serait pas inopportun de faire le point sur les grandes questions qui ont retenu notre attention. Tout au long de cette étude, nous nous sommes proposé de mettre en évidence l'enquête parlementaire en tant que l'un des moyens dont dispose le Parlement dans sa fonction de contrôle de l'action gouvernementale.

Dans un premier chapitre consacré aux généralités sur les commissions parlementaires, nous avons d'abord présenté les catégories de commissions parlementaires existantes au Burundi : il s'agit des commissions législatives (commissions permanentes ou spéciales), des commissions mixtes paritaires et des commissions d'enquête. Les commissions législatives ont pour but l'étude des projets et propositions de loi avant leur examen en séance plénière par l'assemblée. L'appartenance à celles-ci obéit aux dispositions de la chambre concernée. Ainsi, chaque parlementaire ne peut appartenir qu'à une seule commission. De même, les membres du bureau ne peuvent pas être membres des commissions permanentes. Celles-ci sont au nombre de huit à l'AN alors qu'elles sont six au Sénat.

Les commissions mixtes paritaires sont, quant à elles, l'apanage des parlements bicaméraux. Leur intérêt se manifeste surtout en ce qui concerne les questions d'intérêt commun aux deux chambres du Parlement et particulièrement en matière d'élaboration de la loi. Ayant un caractère temporaire, leur existence est liée à la réalisation d'un compromis ou à la prise d'acte de désaccord. Dans la pratique, de telles commissions ont été créées au Burundi.

La troisième catégorie de commissions parlementaires est celle des commissions d'enquête. Celles-ci sont constituées par chaque chambre par le vote d'une proposition de résolution, en vue de chercher des informations soit sur des faits déterminés, soit sur la manière dont les services publics sont gérés. Leur compétence se limite à une seule affaire déterminée et elles sont dotées des pouvoirs d'investigation en vertu d'une décision de la chambre qui les institue. C'est cette catégorie de commissions qui a particulièrement retenu notre attention parce qu'objet de notre travail.

Ensuite, nous avons traité de l'organisation du travail parlementaire en commissions. Celles-ci travaillent selon les méthodes qui s'inspirent en général de celles qui sont prévues pour les débats en séance plénière, sous la seule réserve que le formalisme procédural y est moins rigoureux.

Elles peuvent se réunir en session ou hors session. Au Sénat, les séances des commissions sont publiques sauf quelques exceptions mentionnées au RS. A l'AN, le RAN ne précise pas si elles sont publiques ou non mais le caractère confidentiel des procès-verbaux des commissions implique la non publicité des séances.

En outre, les commissions d'enquête organisent leurs travaux par référence aux règles applicables aux commissions permanentes sous réserve des règles particulières qui les régissent. Durant leurs travaux, elles peuvent auditionner les individus. Cependant, nous déplorons l'absence des règles qui pourraient renforcer le recueil des témoignages à savoir la formalité du serment et l'obligation de témoigner. En outre, quelques autres lacunes ont été remarquées, notamment l'absence de sanctions à l'encontre d'un membre d'une commission d'enquête qui divulguerait les informations contenues dans un dossier en cours d'analyse et l'absence d'une loi spécifique aux enquêtes parlementaires. Celle-ci pourrait contenir des dispositions suffisantes relatives au droit d'enquête, ce qui pourrait remédier au silence des règlements des deux assemblées en cette matière.

Au sujet du rôle des commissions en matière de contrôle de l'action gouvernementale, nous avons parlé du rôle d'information des commissions parlementaires. Cette information permet au parlement d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement. En ce qui est du contrôle proprement dit, les commissions législatives assurent cette fonction en réalisant des enquêtes ou en demandant des explications au gouvernement, aux administrations et bureaux des ministères. Elles sont pour les chambres un organisme précieux pour l'exercice de contrôle qui appartient constitutionnellement au parlement sur tous les services publics.

En matière financière, la fonction de contrôle est exercée par la commission permanente ayant les finances dans ses attributions. Celle-ci a un certain nombre de prérogatives pour contrôler les budgets des départements ministériels et vérifier les comptes des entreprises ou des sociétés d'économie mixte.

Pour ce qui est du contrôle par les commissions d'enquête, celles-ci sont considérées comme un instrument indispensable du contrôle de l'action gouvernementale. Notre attention a été surtout retenue par le fait que ce moyen est consacré par toutes les constitutions burundaises dans lesquelles l'institution parlementaire était à l'honneur. Cependant, nous avons déploré le retard dans la mise en œuvre de ce moyen de contrôle.

Le deuxième chapitre nous a permis d'étudier les bases juridiques des commissions d'enquêtes, les finalités et les limites du droit d'enquête ainsi que ses modalités d'exercice.

D'abord, le droit d'enquête est garanti par la Constitution. La création et le fonctionnement des commissions d'enquête sont consacrés par les règlements intérieurs de chaque chambre. Ainsi, la création d'une commission d'enquête résulte d'une décision de l'assemblée concernée, intervenant au terme d'un processus complexe calqué sur la procédure législative ordinaire.

La Constitution des commissions d'enquête fait l'objet des dispositions contraignantes destinées à garantir la séparation entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif. Cependant, ces règles peuvent aboutir à empêcher le Parlement d'examiner les faits trop gênants pour le Gouvernement dans la mesure où celui-ci peut à tout moment déclencher les poursuites judiciaires sur les faits dont la commission d'enquête est saisie.

Quant aux finalités ensuite, les commissions d'enquête ont pour mission d'éclairer l'assemblée qui les a créées dans ses tâches de confection de la loi. Elles peuvent aussi avoir pour tâche d'aider le parlement dans ses missions de contrôle politique.

Enfin, pour ce qui est des modalités d'exercice du droit d'enquête, la chambre exerce ce droit de manière autonome par une commission créée en son sein. C'est la même chambre qui définit la tâche de la commission d'enquête.

Au troisième chapitre, après une esquisse de l'évolution historique du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale qui nous a permis de découvrir les périodes parlementaires et celles de vide parlementaire, nous avons insisté sur la mise en œuvre du droit d'enquête au Burundi depuis 1962 jusqu'en 2010. C'est dans ledit chapitre que nous avons pu constater les difficultés qu'ont rencontrées les différentes commissions d'enquête.

Notre attention a été retenue par la mise en œuvre tardive du droit d'enquête et le non aboutissement de certaines commissions d'enquête. Nous avons aussi remarqué que ce moyen de contrôle a été peu usité comparativement aux autres mécanismes de contrôle de l'action gouvernementale.

La première tentative de création des commissions d'enquête date de 1993 avec le dépôt de la proposition de résolution pour la création de la commission d'enquête sur les conflits fonciers dans le pays. Celle-ci fut adoptée en 1994. Il faut remarquer que les commissions d'enquête créées au cours de cette année n'ont pas été fonctionnelles suite à la crise socio- politique d'alors.

En outre, la discussion des propositions de résolution en séance plénière se heurtait à un climat de mésentente entre les groupes parlementaires UPRONA et FRODEBU, ce qui rendait difficile leur adoption.

A partir de 2000, les commissions d'enquête ont été fonctionnelles et il y a eu trois créations de commission d'enquête au cours de la même année. En 2001, deux commissions d'enquête ont été créées mais nous déplorons le non aboutissement de celles-ci. C'est en 2004 qu'une autre commission d'enquête-celle relative à la SOCABU- fut mise en place. Il y a lieu de remarquer que durant la législature qui va de 2005 à 2010, une seule commission d'enquête, celle relative à la vente de l'avion présidentiel, a été créée. Néanmoins, celle-ci n'a pas abouti puisque après le dépôt de son rapport et avant la discussion de celui-ci en séance plénière, le Ministre de la Justice a informé le président de l'AN que les faits étaient déjà objet de poursuites judiciaires.

L'historique du Sénat nous a permis de constater une longue période de son absence dans les institutions burundaises. Les commissions d'enquête y ont vu le jour à partir de 2008 et jusqu'en 2010, trois commissions d'enquête ont été créées et ont achevé leurs travaux. Néanmoins, nous déplorons la non publicité des rapports des commissions d'enquêtes tant à l'AN qu'au Sénat.

Avant de mettre un point final à notre travail, formulons quelques recommandations pour que dans l'avenir, l'AN et le Sénat puissent accomplir leur mission de contrôle par les commissions d'enquête d'une façon efficace.

Compte tenu des lacunes contenues dans les règlements intérieurs des deux chambres du Parlement, nous proposons que la loi sur les enquêtes parlementaires soit élaborée afin de pallier à ces lacunes.

En outre, l'exercice du droit d'enquête suppose des prérogatives étendues. A cet effet, nous proposons l'élargissement de leurs pouvoirs surtout en matière d'audition des témoins. A ce propos, la formalité du serment et l'obligation de témoigner seraient indispensables à l'efficacité des résultats de l'enquête.

De même l'efficacité de l'enquête parlementaire suppose la non intervention du Gouvernement dans le processus de mise en œuvre du droit d'enquête. C'est pourquoi nous proposons que les enquêtes judiciaires ne puissent plus à elles seules être un obstacle à la création et au fonctionnement des commissions d'enquêtes. Néanmoins, cela devrait respecter les règles destinées à garantir la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire.

A cet effet, chaque type d'enquête poursuivra sa propre finalité afin d'éviter la coïncidence entre l'objet des poursuites judiciaires et celui de la commission d'enquête.

Enfin, nous proposons la publicité des rapports des commissions d'enquête. Cela pourrait permettre aux citoyens d'être au courant des différents faits ayant nécessité l'enquête et par là même d'évaluer la mission qu'ils ont confiée à leurs élus.

Signalons pour clore que nous ne pouvons pas prétendre avoir épuisé tout le sujet. En effet, nous n'avons pas pu accéder à tous les documents nécessaires pour approfondir notre sujet. A cet effet, nous prions le lecteur de nous excuser des lacunes éventuelles dues à cette insuffisance de documents. Néanmoins, nous espérons avoir ouvert un champ de recherche et apporté une contribution à une connaissance approfondie de l'enquête parlementaire. Nous invitons donc les chercheurs à nous compléter.

BIBLIOGRAPHIE

I. Textes législatifs et réglementaires

1. Constitution burundaise du 16 octobre 1962, BOB 1962, Codes et lois du Burundi, p.5.
2. Constitution burundaise du 11 juillet 1974, BOB 1974, p.211.
3. Constitution burundaise du 20 novembre 1981, BOB 1981, p.407.
4. Constitution burundaise du 13 mars 1992, BOB 1992, p.95.
5. Convention de Gouvernement du 10 septembre 1994.
6. D-L n01/001/96 portant organisation du système institutionnel de Transition, BOB 1996, p.553.
7. Acte Constitutionnel de Transition du 6 juin 1998, BOB 1998, p.469.
8. Constitution de Transition de la République du Burundi du 28 octobre 2001, BOB 2001, p.1269.
9. Constitution intérimaire post-transition de la République du Burundi du 20 octobre 2004,BOB 2004,p.1.
10. Constitution burundaise du 18 mars 2005,BOB 2005, p.1.
11. Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du 20 août 2010
12. Règlement intérieur du Sénat du 24 août 2010
13. Loi n°1/05 du 22 avril portant code pénal, BOB 2009, p.892.
14. D-L no1/001 du 24 octobre 1987 portant organisation des pouvoirs législatif et réglementaire, BOB 1988, p.260

II. Décisions, rapports, journaux et documents inédits

1. Décision n°003 du 18 février 2000 portant nomination des membres de la commission d'enquête parlementaire sur les dossiers de malversations financières déjà établis par l'Inspection Générale des finances non encore poursuivis judiciairement.
2. Décision n°004 du 18 février 2000 portant nomination des membres de la commission d'enquête sur les pénuries des biens de première nécessité : le sucre, le riz, le ciment et le carburant.
3. Décision n° 002 du 18 février 2000 portant nomination des membres de la commission d'enquête parlementaire sur les conditions de vie des populations déplacées et regroupées dans des sites de protection du Burundi.
4. Décision n°009 du 29 juin 2001 portant nomination des membres de la commission d'enquête parlementaire sur la gestion des ressources allouées au fonds de crédit agricole et sur les opérations du fonds de soutien à la promotion des exportations.

5. Décision n°004 du 29 juin 2001 portant nomination des membres de la commission d'enquête parlementaire sur la gestion des terres dans les provinces de Bubanza, Bujumbura, Bururi, Cibitoke, Mwaro, Makamba et en Mairie de Bujumbura.
6. Résolution n°130/PAN/04 du 6 décembre 2004 portant création d'une commission d'enquête parlementaire sur l'augmentation du capital en cours à la SOCABU.
7. Instruction intérieure n°130/PAN/047 du 11 octobre 2007 portant nomination des membres de la Commission d'enquête parlementaire sur la vente de l'avion présidentiel « Falcon 50 ».
8. Assemblée Nationale, procès verbaux de la session ordinaire d'avril 1994, 1ère partie, Bujumbura, 1994.
9. Assemblée Nationale, procès verbaux de la session ordinaire d'avril 1994, 2ème partie, des sessions extraordinaires de juin- juillet, 1994 et août- septembre 1994.
10. Bulletin du parlement, magazine d'information et d'analyse.
11. Sénat, Journal parlementaire, session ordinaire d'octobre 2006.
12. Assemblée Nationale de Transition, Journal parlementaire, session ordinaire d'avril 2001.
13. Infor-Burundi.
14. Assemblée Nationale de transition, rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les conditions de vie des populations déplacées et regroupées dans des sites de protection du Burundi, Bujumbura, 2000.
15. Assemblée Nationale de Transition, Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les pénuries des biens de première nécessité : le sucre, le riz, le ciment et le carburant.
16. Sénat, rapport de la commission d'enquête sur l'état des équilibres exigés par la Constitution au sein des corps de défense et de sécurité, Bujumbura, 2008.
17. Assemblée Nationale de Transition, Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur l'augmentation du capital en cours à la SOCABU, Bujumbura, 2004.
18. Accords d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi du 28 août 2000.

III. Ouvrages consultés

1. AUBERT, J.F, Traité de droit constitutionnel suisse, T.30, Vol. II, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1967, 784 p.
2. AVRIL, P et GICQUEL, J., Droit parlementaire, Paris, Panthéon Assas, 2007, 605 p.

3. BARRILLON, R. (et alii), Le dictionnaire de la constitution, 3è éd., Paris, Cujas, 1980, 537p.
4. BLOCH, J.P. (et alii), Les commissions à l'Assemblée Nationale, Paris, Assemblée Nationale, 2000, 2000, 166 p.
5. CADART, J., Institutions politiques et droit constitutionnel, 3è éd., Paris, Economica, 1990, 1698 p.
6. CHANTEBOUT, B., Droit constitutionnel, 20è éd., Paris, Armand Colin, 2003, 591 p.
7. CIDP, Les Parlements dans le monde, 2è éd., vol.1, Bruxelles, Bruylant, 1986, 827 p.
8. CIDP, Les parlements dans le monde, 2è éd., vol.2, Bruxelles, Bruylant, 1987, 1661 p.
9. CORNU, G. (sous la direction de), Vocabulaire juridique, 6è éd., Paris, PUF, 1996, 886p.
10. DEBBASCH, C. (et alii), Droit constitutionnel et institutions politiques, 3è éd., Paris, Economioca, 1990, 977 p.
11. DELCAMP, A., Le contrôle parlementaire et évaluation, Paris, La documentation française, 1995, 245 p.
12. DELPEREE, F., Le droit constitutionnel de la Belgique, Bruxelles, Bruylant, 2000, 1048 p.
13. DIGUIT, L., Manuel de droit constitutionnel, Paris, Panthéon Assas, 2007, 605 p.
14. FOILLARD, P., Droit constitutionnel et institutions politiques, 13è éd., Orléans, Paradigmes, 2007, 406 p.
15. HAMON, F. (et alii), Droit constitutionnel, 27è éd., Paris, LGDJ, 2001.
16. HAURION, M., Précis de droit constitutionnel, 2è éd., Paris, Sirey, 1929, 759 p.
17. LAGASSE, N. et BAESELEN, X., Le droit d'enquête parlementaire, Bruxelles, Bruylant, 1998, 313 p.
18. MANIRAKIZA, M., La fin de la monarchie burundaise 1962-1966, Paris, Le Mât de Misaine, 104 p.
19. MBOZO'O, S.E, Pratiques et procédures parlementaires, Yaoundé, Hérodote, 1999, 131 p.
20. PRELOT, M. et BOULOUIS, J., Institutions politiques et droit Constitutionnel, 7è éd., Paris, Dalloz, 1978, 934 p.
21. RWABAHUNGU, M. (sous la direction de), La procédure législative à l'Assemblée Nationale du Burundi, Bujumbura, 2007, 190p.
22. Sénat, Le Sénat du Burundi, de la période monarchique à la troisième législature, Bujumbura, 2010,97 p.

23. Sénat, Le Sénat du Burundi, Bujumbura, Service de la communication, 2008, 36p.
24. WIGNY, P., Droit constitutionnel, T.II, Bruxelles, Bruylant, 1952, 947 p.

V. Mémoires

1. BUTOYI, G., Le pouvoir législatif au Burundi : Aspect historique et juridique, Mémoire, U.B, Bujumbura, 1985, 129 p.
2. NDAYIZEYE, P., L'expérience parlementaire au Burundi sous la deuxième République, Mémoire, U.B, Bujumbura, 1991, 81 p.
3. NTAHONKIRIYE, D., Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale sous la constitution burundaise du 13 mars 1992, Mémoire, U.B, Bujumbura, 1998, 102 p.
4. SINARINZI, A., Le rôle et la place des commissions parlementaires dans les missions de l'Assemblée Nationale au Burundi (1993-2000), Mémoire, U.B, Bujumbura, 2003, 94p.

VI. Sites web

1.http ://www.assembleenationale.fr/connaissance/collection/12asp,Les commissions à l'Assemblée Nationale
2. http://www.senat.bi, Rapport de la commission mixte paritaire Assemblée Nationale/Sénat sur les amendements non consnsuels entre les deux chambres du Parlement au projet de loi portant organisation et fonctionnement de l'Ombuodsman.
3. http://www.senat.fr/role/fiche/enquête.html, Les commissions d'enquête.
4. http://www.arib.info/index.php?, Procédure de mise sur pied d'une commission d'enquête parlementaire.
5.http://www.arib.info/AN.RAPPORT-VENTE-FALCON50.pdf,Rapport d'enquête parlementaire «Falcon 50».
6. http://www.lachambre.be, Rapport sur la proposition de loi modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires et l'article 458 du code pénal, doc.parl.chambre 1995/1996, n°352/4.

TABLE DES MATIERES

DEDICACE i
REMERCIEMENTS ii
LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABREVIATIONS iii

INTRODUCTION GENERALE 1

CHAP I. GENERALITES SUR LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES 3

Section I : Les types de commissions parlementaires 3
§1. Les commissions législatives 3
A. Les commissions permanentes 3
§2. Les commissions mixtes paritaires 7
A. Les travaux d'une commission mixte paritaire 8
B. Les suites données aux conclusions d'une commission mixte paritaire 9
§3. Les commissions d'enquête 10

Section II. Organisation du travail parlementaire en commissions 11
§1. Généralités 11
A. convocation des commissions 12
B. Séance des commissions 13
C. Participation aux séances des commissions 14
1. Participation des parlementaires aux réunions d'une commission dont ils ne sont pas membres 14
2. Participation des membres du Gouvernement 15
3. Autres cas de participation aux séances des commissions 15
D. Déroulement des travaux 16
§2. Fonctionnement des commissions d'enquête 17
A. Pouvoirs des commissions d'enquête 17
B. Publicité des travaux des commissions d'enquête 18

Section III. Le rôle des commissions parlementaires en matière de contrôle de l'action gouvernementale 19
§1. Rôle d'information des commissions permanentes et spéciales 19
§2. Fonction de contrôle 20
A. Notions 20
B. Contrôle financier 21
2. Le contrôle financier pendant l'exécution du budget 23
3. Le contrôle financier à la fin de l'exercice budgétaire 23

CHAP II. ASPECTS JURIDIQUES DU DROIT D'ENQUETE PARLEMENTAIRE 24

Section I. Bases juridiques de l'existence et du fonctionnement des commissions d'enquête 24
§1. Création 24
A. Initiative exclusivement parlementaire 25
B. L'examen en commission 25
C. La décision en séance plénière 26
§2. Recevabilité 28
§3. Durée et composition 29
A. Durée 29
B. Composition 30
1. Désignation des membres 30
2. Désignation des organes 31

Section II. Finalités et limites du droit d'enquête 32
§1. Finalités 32
§2. Limites 33
A. Absence de concours 36
B. La commission d'enquête met à jour certains indices de la commission d'infraction 36
C. La question fait en même temps l'objet d'une enquête judiciaire et d'une enquête parlementaire 36
D. L'enquête porte sur une affaire qui est déjà l'objet d'une information judiciaire 38
E. Une commission enquête sur la manière dont s'est déroulée une enquête judiciaire 38

Section III. Modalités d'exercice du droit d'enquête 38
§1. Comment la chambre exerce-t-elle ce droit d'enquête? 39
§2. Modes de délibération et de fonctionnement des commissions d'enquête 39
A. Mode de délibération 39
B. Modalités pratiques de fonctionnement 40

CHAP III. LA PRATIQUE DES COMMISSIONS D'ENQUETE PARLEMENTAIRE 41
Section I. Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale avant la Constitution du 18 mars 2005 41
§1. Le contrôle parlementaire consacré par la Constitution du 16 octobre 1962 ... 41

§2. Le contrôle parlementaire sous la première République. 42
A. La période allant du 28 novembre 1966 à 1974 42
B. La Constitution du 11 juillet 1974 42
§3. Le contrôle parlementaire sous la deuxième République 43
A. De 1976 à la promulgation de la Constitution de 1981 43
B. La Constitution du 20 novembre 1981 43
§4. La période allant de la fin de la deuxième République à la promulgation de la Constitution du 13 mars 1992 44
§5. Le contrôle parlementaire sous la Constitution du 13 mars 1992 44
§6. Le contrôle parlementaire dans la période allant de 1994 à 2000 45
A. Le contrôle de l'action gouvernementale sous la Convention de Gouvernement du 10 septembre 1994 45
1. Définition de la Convention de Gouvernement 45
2. Rôle 45
3. Les moyens d'action du Législatif sur l'Exécutif 45
B. Le Décret-loi n°1/001/96 du 13 septembre 1996 portant organisation du système institutionnel de transition 46
C. Le Décret-loi n°1/008 du 6 juin 1998 portant promulgation de l'Acte Constitutionnel de Transition de la République du Burundi 46
§7. Le contrôle parlementaire sous l'empire de la Constitution de Transition du 28 octobre 2001 46
§8. La Constitution intérimaire post-transition du 20 octobre 2004 46

Section II. Les commissions d'enquête parlementaire à l'Assemblée Nationale (1962 à 2010) 47
§1. Les commissions d'enquête sous la première législature (1961 à 1965) 47
§2. La deuxième législature 47
§3. Les commissions d'enquête sous la troisième législature (1982-1987) 48
§4. La période de 1993 à 2004 48
A. Les propositions de résolutions, leur objet et leur discussion en séance plénière avant 2000 49
1. La proposition de résolution pour la création d'une commission d'enquête sur les conflits fonciers dans le pays 49
2. La proposition de résolution pour la création d'une commission d'enquête parlementaire sur l'assassinat du Président Melchior NDADAYE et sur les massacres interethniques qui ont suivi 49
3. La proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les retombées économiques de la crise et sur le comportement des fonctionnaires dans la gestion de la chose publique en cette période 50
B. Les commissions d'enquête au cours de la période allant de 2000 à 2004 51

1. La commission d'enquête parlementaire sur les conditions de vie des populations déplacées et regroupées dans des sites de protection du Burundi 51
a. Mission de la commission 51
b. Les problèmes rencontrés 52
2. La commission d'enquête parlementaire sur les pénuries des biens de première nécessité : le sucre, le riz, le ciment et le carburant 52
3. Commission d'enquête parlementaire sur les dossiers de malversation financière déjà établis par l'Inspection générale des finances et non encore poursuivis judiciairement 53
4.La commission d'enquête parlementaire sur la gestion des ressources allouées au fonds de crédit agricole et sur les opérations du fonds de soutien à la promotion des exportations 54
5. La commission d'enquête parlementaire sur la gestion des terres dans les provinces de Bubanza, Bujumbura, Bururi, Cibitoke, Mwaro, Makamba et en Mairie de Bujumbura 54
6. La commission d'enquête sur l'augmentation du capital en cours à la SOCABU 55
§4. Les commissions d'enquête sous la législature (2005 à 2010) 55

Section III. Les commissions sénatoriales d'enquête 56
§1. Historique du Sénat burundais 56
A. Le Sénat sous la Constitution monarchique 56
B. Le Sénat de transition 57
C. Le sénat après la Constitution du 18 mars 2005 58
§2. Bilan des commissions sénatoriales d'enquête jusqu'en 2010 58
A. La commission d'enquête sénatoriale sur l'état du respect des équilibres au sein des corps de défense et de sécurité 59
B. La commission sénatoriale d'enquête sur l'état du respect des équilibres au sein de l'administration publique 59
C. La commission d'enquête sénatoriale sur l'état du respect des équilibres au sein des corps de sécurité en l'occurrence au sein de la PNB 60

Section IV. Les suites données aux travaux des commissions d'enquête 60

CONCLUSION GENERALE 62

BIBLIOGRAPHIE 67
TABLE DES MATIERES 71