



Netherlands Commission for  
Environmental Assessment

# Observations sur le cadre légal de la procédure d'EIE au Burundi

NCEA – Mémoire du Secrétariat de la NCEE  
(version finale 05 Octobre 2011)

## Burundi



## Mémemorandum du Secrétariat de la CNEE

---

**A :** Le Ministère de l'Eau, de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme (le MEEATU)

**De :** La Commission Néerlandaise pour l'Evaluation Environnementale (la CNEE) :

Par : Mme. VAN BOVEN Gwen, Secrétaire Technique de la CNEE

Avec contributions de :

Mr. HOEVENAARS Gijs, Juriste Environnementale de la CNEE  
Mr. POST Reinoud, Secrétaire Technique de la CNEE

Demandé par le MEEATU, dans le cadre du programme de collaboration 2011-2013 avec la CNEE sous le protocole de collaboration du 10-01-2011.

**Date** 05-10-2011

**Sujet** **Observations sur le cadre légal de la procédure d'EIE au Burundi (Version Finale 05-10-2011)**

**Notre référence :** 2011-006

---

**Contenu du mémoire**

<b>1. CONCLUSION GLOBALE .....</b>	<b>3</b>
<b>2. APPROCHE ADOPTÉE.....</b>	<b>4</b>
<b>3. OBSERVATIONS DU POINT DE VUE ADMINISTRATIF.....</b>	<b>5</b>
a. L'objectif de l'instrument .....	5
b. La portée de l'instrument.....	5
<b>4. OBSERVATIONS DU POINT DE VUE JURIDIQUE (1) : LE CADRE LEGAL .....</b>	<b>7</b>
a. Le contenu du Code par rapport au Décret.....	7
b. L'intégration de l'EIE dans les procédures sectorielles .....	7
c. L'attribution des compétences .....	9
d. Les outils de gestion environnementale liés .....	9
<b>5. OBSERVATIONS DU POINT DE VUE JURIDIQUE (2) : LES MODALITES DE LA PROCEDURE D'EIE .....</b>	<b>10</b>
a. Le caractère public de la procédure.....	10
b. L'implication du public.....	10
c. Le champ d'application de l'instrument.....	11
d. La phase du cadrage .....	11
e. Les projets d'importance nationale .....	12
f. La description des alternatives .....	13
g. Les modalités de plainte/médiation/recours en cas de litige .....	13
h. La prise de décision : cas d'exception .....	14
i. Les instruments de mise en respect/moyens juridique de forcer la conformité .....	15
j. La solidité du financement du système d'EIE .....	15
k. Imprécisions dans la terminologie.....	16
<b>6. OBSERVATIONS DU POINT DE VUE MISE EN ŒUVRE .....</b>	<b>18</b>
a. Clarté de la procédure d'EIE .....	18
b. Capacité disponible au MEEATU .....	18

## 1. Conclusion globale

La CNEE a considéré le cadre réglementaire pour l'instrument Etude d'Impact Environnemental (d'ici : EIE) au Burundi du point de vue juridique, administratif et mise en œuvre. Elle constate qu'avec le relativement nouveau Décret d'Application en rapport avec l'EIE sur place, le cadre réglementaire est déjà plus ferme qu'avant. Néanmoins, il reste des améliorations importantes à apporter, parmi lesquelles des aspects qui touchent à la base légale de l'instrument d'EIE, et que la CNEE considère donc comme prioritaires à régler.

L'observation la plus importante est le fait que la portée du Décret est plus large que mandaté par le Code de l'Environnement (voir observation 4a). Le Code ne prévoit pas que le Décret fixe la procédure d'EIE comme il le fait actuellement. Par conséquent, une grande partie des articles du Décret ne sont pas couverts par le Code. En plus, certains de ces aspects de la procédure d'EIE qui sont maintenant réglés par le Décret, devraient être réglés au niveau du Code. Le Code et le Décret doivent être urgemment révisés à cet effet.

A côté de la base juridique, plusieurs autres recommandations sont faites en ce qui concerne l'objectif et la portée de l'instrument, l'intégration de l'EIE dans les procédures sectorielles, ainsi que des caractéristiques spécifiques de la procédure d'EIE. En suite, l'application systématique dans les textes des définitions et dispositions reste à améliorer.

La CNEE apprécie le processus complexe et le temps nécessaire considérable d'une révision du Code et du Décret. Si ceci n'est pas faisable dans des délais acceptables, elle recommande d'adopter les priorités suivantes :

- *Priorité 1 : Choisir pour la solution à l'intérim de l'adoption d'un amendement au Code actuel afin d'élargir le mandat du Décret. Ceci devrait être la priorité absolue du MEEATU en ce qui concerne la base juridique du cadre légal du système d'EIE.*
- *Priorité 2 : Après que cet amendement soit réalisé, certains aspects de la procédure d'EIE doivent être réglés au niveau du Code. Ceci, la CNEE considère comme la deuxième priorité. Encore, ceci pourrait être réglé par des amendements entre temps qu'on attend la révision des textes-mêmes.*
- *Priorité 3 : Avec ces deux niveaux d'amendements, on peut en suite, comme troisième priorité, commencer à réparer et compléter les aspects techniques du Décret.*

Ces priorités sont élaborées dans les recommandations précises dans les chapitres 3 à 6 suivants.

La CNEE tient à souligner ici encore une fois qu'elle est disponible au MEEATU en tant que partenaire technique dans l'effort du renforcement du cadre légal du système d'EIE et des capacités du MEEATU pour son mise en œuvre.

## 2. Approche adoptée

Dans le cadre de la collaboration entre la CNEE et le MEEATU (protocole de collaboration signé le 10/01/2011), l'activité D.1 du programme de travail porte sur 'Observations sur les textes légaux, y compris les textes d'application'. Dans ce contexte, la CNEE a suivi l'approche suivante :

- Analyse de la Loi No 1/010 du 30/06/200 portant Code de l'Environnement de la République du Burundi (d'ici : '*le Code*')
- Analyse du Décret No 100/22 du 07/10/2010 portant Mesures d'Application du Code de l'Environnement en Rapport avec la Procédure d'Etude d'Impact Environnemental (d'ici : '*le Décret*')
- Vérification d'une sélection des textes sectoriels comme fournis par le MEEATU, notamment :
  - Le Code d'Investissement
  - Le Code d'Environnement
  - Le Code de l'eau (version finale)
  - Le Code forestier
  - Le Code foncier (version conseil des ministres)
  - Le décret MEEATU
  - La politique Nationale de l'Eau
  - La politique Nationale de Santé 2005-2015

C'est sur cette base que les observations suivantes ont été formulées.

### 3. Observations du point de vue administratif

#### *a. L'objectif de l'instrument*

L'EIE est un instrument pour la gestion environnementale qui peut être utilisé par le gouvernement aux niveaux techniques ou politiques. Dans certains systèmes, l'EIE sert strictement à la collection des données (décision technique, au niveau du Ministère de l'Environnement). En suite, cette information le rend possible aux décideurs de prendre une décision sur le projet (décision politique, au niveau du Ministère compétent). Les deux décisions sont donc clairement séparées. Ainsi, le rapport de l'EIE lui-même ne devient pas un document politique.

La CNEE constate qu'au Burundi, cette séparation entre les décisions technique et politique n'existe pas clairement. En fait, le Code ne s'en exprime pas du tout et le Décret en est ambiguë. Ses articles 19, 25 et 26 semblent dire qu'il y a en fait deux décisions : d'abord le Ministère de l'Environnement examine et approuve l'EIE, avant que le Ministère compétent autorise la réalisation du projet. Pourtant l'article 11 du même Décret pose que le Ministre de l'Environnement prend la décision sur l'approbation du projet. Aussi, selon l'article 16, le choix pour le projet est fait dans l'EIE-même. L'approbation ou le rejet de l'EIE semble donc signifier l'autorisation ou rejet du projet : une seule décision par le Ministère de l'Environnement. Ceci rend l'EIE un document politique, et cette motivation politique risque d'influencer la réalisation et le contenu de l'EIE.

- *La CNEE recommande que la première décision sur l'approbation de l'EIE se limite à une décision strictement technique qui s'exprime sur la procédure d'EIE suivie, sur l'implication du public, et sur l'exhaustivité et la qualité du contenu du rapport seulement. Cette décision devrait être prise au niveau du Ministère de l'Environnement ;*
- *Elle recommande en suite que la décision politique sur la désirabilité et la conformité du projet-même devienne une décision clairement séparé qui reste dans les compétences du Ministère compétent concerné ;*
- *Enfin, elle recommande que ce processus décisionnel recommandé soit clairement fixé et que ça soit fait au niveau du Code au lieu du Décret.*

#### *b. La portée de l'instrument*

La CNEE observe que le cadre légal Burundais exige l'EIE pour des décisions sur les projets d'investissement seulement, et pas pour les plans, programmes ou politiques qui donnent le contexte, le cadre, pour ces projets. L'instrument qui évalue les impacts potentiels sur l'environnement à ces niveaux plus stratégiques s'appelle l'Evaluation Environnemental Stratégique ou EES.

Selon la CNEE, la valeur ajoutée des études d'impact reste surtout dans la comparaison des alternatives dans une phase le plus tôt possible dans le processus déci-

sionnel (voir aussi notre Observation 5f). Par ne pas considérer ces options alternatives aux niveaux des plans, programmes ou politiques, des choix sont faits qui ne peuvent plus être reconsidérés au niveau du projet.

- *La CNEE recommande l'inclusion de l'exigence de soumettre des plans, des programmes et des politiques à l'EES dans le cadre réglementaire du Burundi. Cette exigence devrait être réglée au niveau du Code.*

#### 4. Observations du point de vue juridique (1) : Le cadre légal

##### *a. Le contenu du Code par rapport au Décret*

En principe, dans l'hierarchie des textes environnementaux, un Code fixe les modalités principales de la gestion environnementale d'un pays, en indiquant quels aspects seront élaborés au niveau des Décrets d'application. La base juridique de la gestion environnementale reste le cadre donné par le Code. Tant qu'un pétitionnaire se conforme au Code, il est donc en conformité légale. Dans le cas échéant que le Code ne mandate pas que certains aspects soient fixés dans des décrets, le pétitionnaire ne peut pas être obligé de se conformer.

La CNEE constate que la portée du Décret par rapport au Code est plus large que mandaté par l'article 24 du Code. Cette article indique qu' *'Un décret d'application fixera (...), la liste des différentes catégories d'opérations ou ouvrages soumis à la procédure d'étude d'impact quel que soit le coût de leur réalisation'*. Le Code ne prévoit pas que le Décret fixe aussi la procédure d'EIE comme il le fait actuellement. Par conséquent, seulement les articles 4 et 5 et les annexes du Décret tombent dans les compétences dudit article 24. Strictement dit, les autres articles du Décret ne sont pas couverts par le Code.

La CNEE observe en plus que plusieurs aspects de la procédure d'EIE au Burundi ont été réglés au niveau du Décret, qui devraient être réglés au niveau du Code. Il s'agit entre autres de :

- la procédure d'EIE ;
  - l'implication du public dans la procédure d'EIE ainsi que la publicité. Le Code n'en parle pas du tout, et donc en principe le pétitionnaire n'en est pas obligé ;
  - la décision portant sur l'EIE (voir par exemple les articles 27 et 29 du Décret). Les conséquences d'un rejet ou une approbation d'un projet sont tellement profond qu'elles méritent d'être réglées au niveau du Code.
- 
- *La CNEE recommande de revoir le Code afin de s'assurer qu'il règle les éléments principaux de la procédure d'EIE entier, afin de donner une base juridique adéquate au système d'EIE ;*
  - *Elle recommande en suite de s'assurer que les modalités spécifiques de ces éléments de la procédure soient précisées. Pour cette fin il y a deux options : (1) soit ces modalités sont précisés au niveau du Code, (2) soit au niveau des Décrets, en assurant que lesdits Décrets seront dûment mandatés par le Code.*

##### *b. L'intégration de l'EIE dans les procédures sectorielles*

Supposant que le Code de l'Environnement et les autres codes sectoriels aient le même pouvoir juridique, il y a en grandes lignes deux façons de régler l'intégration de l'EIE dans les procédures sectorielles :



- Si on le règle au niveau des textes sectoriels, il soit nécessaire d'inclure dans chaque texte sectoriel une référence à l'exigence de parcourir la procédure d'EIE afin d'obtenir le permis sectoriel;
- Si on préfère le régler au niveau du Code, il suffise que le Code exige qu'un projet soit soumis à l'EIE afin d'obtenir des permis comme mentionnés dans les textes sectorielles (en indiquant le texte et l'article qui fixe le permis concerné).

Sur la base de l'analyse des textes sectoriels ainsi que le Code et le Décret, la CNEE a tenté de constater quel choix a été fait au Burundi. Bien que le Code dans son article 161 prescrit que les textes soient harmonisées avec le contenu et les orientations du Code dans un délai de 5 ans, la CNEE constate que la réponse reste ambiguë, pour plusieurs raisons :

- Certaines textes sectorielles réfèrent à l'exigence d'une EIE (p.ex. le Code de l'Eau, dans ses articles 58, 75, 119, 127, 140, 142), mais la plupart n'en fait pas référence (comme p. ex. le Code Forestier, le Code des Investissements, le Code foncier) ;
  - Le Code lui-même, dans son Chapitre 3 qui règle la procédure d'étude d'impact sur l'environnement, exige l'EIE pour la plupart des projets d'investissement. L'article 24 mandate un décret de fixer la liste détaillée des catégories. A ce niveau, tout est clair ;
  - Pourtant dans les chapitres qui suivent, le code n'en est plus consistant. Au lieu de référer à ledit article 24 partout dans le texte, il continue d'indiquer si l'EIE est exigé ou non, mais pas partout. Par exemple : dans son titre III : Protection et mise en valeur des ressources naturelles, il y en a des chapitres où l'EIE est explicitement exigé (Ch. 1 : Le sol et le Sous-sol, Ch. 2 : L'Eau ; Ch.4 : Les Forêts), ainsi que des autres chapitres où aucune mention n'est faite à l'EIE (p.ex. Ch.3 : L'Air ; Ch. 5 : Les espaces naturels protégés et la diversité biologique). Egalement, dans son titre IV agissant de la protection et mise en valeur de l'environnement humain, le Code n'en réfère pas à l'EIE, et dans titre V il le fait dans quelques chapitres (Ch. 1 : sur les installations classées, Ch. 2 sur les Déchets), mais pas dans d'autres (Ch. 3 sur substances chimiques, toxiques ou dangereuses ; et Ch. 4 sur les bruits, vibrations, nuisances lumineuses et olfactives). Cette situation rend le Code confus et par conséquent crée facilement des lacunes.
- *Afin de résoudre le problème d'hierarchie entre le Code et les textes sectoriels, la CNEE recommande un choix clair d'un de ses deux approches décrits ci-dessus, dont l'option de régler la procédure au niveau du Code au lieu de l'intégrer dans tous les textes sectorielles, semble plus efficace ;*
  - *En plus, la CNEE recommande de rendre le Code plus consistant et de limiter la réglementation de la procédure d'EIE à son chapitre 3 seulement au lieu de le mentionner un peu partout dans le code, comme il est fait actuellement ;*

- *Enfin, elle recommande de mentionner au niveau du Code les permis spécifiques pour lesquelles il est obligatoire de réaliser une EIE.*

**c. L'attribution des compétences**

L'attribution des compétences pour la gestion environnementale, y inclus l'EIE, semble être au *Ministère de l'Environnement* au lieu du *Ministre de l'Environnement*. Il est pourtant à noter que les textes n'en utilisent pas systématiquement les termes y relatifs (voir aussi observation 5i). Par exemple, le Décret dans le premier paragraphe de son article 9 parle de la décision du '*Ministre de l'Environnement*', et puis dans le deuxième paragraphe il parle de la décision du '*Ministère de l'Environnement*'. Ceci risque de créer de confusion en ce qui concerne l'autorité correcte pour la prise de décision. Il serait souhaitable d'attribuer ces compétences au Ministre, qui pourraient à son tour mandater des sections ou des personnes d'y en prendre des décisions spécifiques.

- *La CNEE recommande que les compétences pour la gestion environnementale, y inclus l'EIE, soient attribuées au Ministre de l'Environnement et que ça soit systématiquement appliqué dans le Code ainsi que le Décret.*

**d. Les outils de gestion environnementale liés**

Dans ce présent document, la CNEE se limite au cadre légal sur l'EIE spécifiquement. Pourtant, elle tient à fournir des observations sur deux aspects liés de gestion environnementale :

- d'abord, la CNEE constate l'absence de normes et standards environnementaux bien prévus dans le Code (article 11) mais jusqu'à maintenant pas élaborés. Par conséquent, il manque le cadre pour la vérification de conformité environnementale des impacts potentiels des projets, ainsi que pour guider la surveillance et le suivi ;
  - en suite, la CNEE constate que le Code ne règle pas l'outil de contrôle qui sert à certifier des activités existantes depuis avant l'élaboration du Code et qui on utilise également dans le suivi du processus d'EIE : l'audit environnementale.
- *La CNEE recommande l'élaboration des normes et standards environnementaux ;*
  - *Elle recommande également que le Code règle l'outil de l'audit environnemental*

## 5. Observations du point de vue juridique (2) : Les modalités de la procédure d'EIE

### a. *Le caractère public de la procédure*

La CNEE constate que le Code ne s'exprime pas sur le caractère public de la procédure d'EIE. Le Décret par contre, bien que pas formellement mandaté par le Code, dans ses articles 21-24, exige que l'EIE soit rendue publique et fixe les modalités concernées.

- *La CNEE reconnaît la nature publique du rapport d'EIE comme point fort dans le système d'EIE Burundais et recommande que cette nature soit élargie afin d'y inclure toute la procédure d'EIE et son processus décisionnel ;*
- *Elle recommande donc que les suivantes deviennent des décisions publiques : (1) la décision sur l'exigence de parcourir l'EIE, (2) la décision sur les termes de référence pour l'EIE ; (3) la décision sur l'approbation de l'EIE, et (4) la décision sur l'autorisation du projet ;*
- *La CNEE recommande que le caractère public de la procédure de l'EIE, l'EIE même ainsi que le processus décisionnel lié, soient réglés au niveau du Code. Le Code en suite pourrait fixer les modalités précises, ou mandater le Décret de le faire (voir observation 4a).*

### b. *L'implication du public*

La CNEE constate qu'au niveau du Code, rien n'est réglé en ce qui concerne l'implication du public dans la procédure d'EIE ni dans la prise de décision. Ceci rend la base juridique pour cet aspect faible. Le décret, bien qu'il n'en est pas mandaté par le Décret (voir observation 4a), y en fixe quelques modalités, mais seulement dans la phase de la réalisation de l'étude (voir: art. 15, 16, 21-24) et donc n'en est pas exhaustive. En plus, dans son art. 21, le Décret fait mention tout à coup d'une 'enquête publique', sans préciser quand ça soit exigé, et sans fixer son procédure.

- *La CNEE recommande de régler l'aspect de l'implication du public au niveau du Code au lieu du Décret ;*
- *Elle recommande en suite d'élaborer le processus d'implication du public pendant toutes les phases du procédure de l'EIE : pendant le tri-préliminaire, pendant le cadrage, pendant la réalisation de l'EIE, pendant son examen et pendant la prise de décision ;*
- *Elle recommande en plus qu'il soit exigé de justifier l'utilisation des résultats de l'implication du public dans l'EIE et dans la décision finale ;*
- *Elle recommande finalement fixer les modalités précises en ce qui concerne l'implication du public ; soit dans le Code, soit dans un Décret dûment mandaté par le Code (voir 4a).*

**c. Le champ d'application de l'instrument**

Le Code mandate clairement le Décret de fixer la liste des différentes catégories d'opérations ou ouvrages soumis à la procédure d'EIE (article 24) afin de répondre à la question si un projet doit réaliser une EIE : la phase qu'on appelle souvent le tri-préliminaire (voir aussi l'observation 5k). A son tour, le Décret règle le champ d'application de l'EIE en détail dans ses articles 4 à 12 et ses Annexes I et II. Les activités dans la liste d'Annexe I sont obligatoirement soumises à l'EIE. Les activités reprises à l'Annexe II sont soumises à l'EIE lorsque le Ministère de l'Environnement le considère nécessaire. Mais quand est-ce qu'il est nécessaire ? Comme critères de décision on peut penser aux caractéristiques des projets, aux caractéristiques des localisations (la sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par le projet (p.ex. dans les aires protégées)), ou aux caractéristiques de l'impact potentiel de l'activité.

La CNEE observe que lesdites critères ne sont pas fournis par le Code ni par le Décret. Il serait souhaitable de les spécifier afin de rendre la décision sur l'obligation de réaliser une EIE plus transparente. Les critères aideront aussi à la justification de la décision, ce qui faciliterait l'option de plainte administrative ou de recours aux parties concernées en cas de litige (voir aussi observation 5g).

En plus, la CNEE observe une lacune de forme de cercle vicieuse dans le Code et dans l'Annexe I du Décret. Dans son titre V, chapitre 1, le Code règle qu'un code classe les installations classées. Par contre l'Annexe I, point 6 du Décret ne les classe pas mais réfère au même à son tour au Code.

- *La CNEE recommande que le Décret élabore et fixe les critères de décision sur l'obligation de réaliser une EIE pour des activités sur la liste d'Annexe II du Décret.*

**d. La phase du cadrage**

Après le constat que le projet doit être soumis à l'EIE, le champ de l'étude doit être identifié ; la phase qu'on appelle souvent 'le cadrage'. Le résultat du processus de cadrage est d'habitude les termes de référence de l'EIE. La CNEE observe que cette phase du cadrage n'est pas réglée, ni dans le Code, ni dans le Décret. Le Décret dans le contexte du contenu de l'étude fait mention des '*termes de référence que le Ministère de l'Environnement édicte*' (art. 14), et qu'ils doivent être inclus dans le rapport d'EIE (art. 16). Pourtant il ne règle pas de façon non-ambiguë le cadrage comme phase séparée entre le tri-préliminaire et la réalisation de l'étude, en fixant la procédure du cadrage, les exigences par rapport aux termes de références, ainsi que le processus décisionnel concerné.

- *La CNEE recommande que le Code précise la phase du cadrage comme étape dans la procédure d'EIE en mandatant le Décret de régler en détail le proces-*

*sus du cadrage, le contenu des termes de référence ainsi que les modalités d'implication du public dans cette phase du cadrage ;*

- *Elle recommande en suite que le cadrage soit spécifique pour le projet en prenant en compte les caractéristiques techniques, environnementales, sociales et de la localité proposée. Elle recommande donc comme résultat de ce processus de cadrage que les termes de références soient unique pour le projet ;*
- *Elle recommande que le pétitionnaire prend en charge le cadrage et le développement du projet des termes de référence, et que le Ministère de l'Environnement examine leur qualité et fixe par décision formelle la version finale à être utilisé pour l'EIE ;*
- *Elle recommande que cette décision soit publique et publiée.*

#### **e. Les projets d'importance nationale**

Dans son art. 10, le Décret règle que pour un projet d'infrastructure ou industriel 'd'importance nationale (...), le Ministère de l'Environnement, en consultation avec les Ministère sectoriels concernés peut instituer une commission indépendante d'experts en vue de suivre et de contrôler le processus de préparation de l'étude d'impact, de faire des recommandations au pétitionnaire et/ou maître de l'ouvrage. La commission indépendante propose le cas échéant, la décision de validation et d'autorisation du projet y compris des conditions jugées nécessaires pour éviter, réduire ou compenser les effets négatifs du projet et en améliorer les effets positifs'.

La CNEE se pose plusieurs questions par rapport à cet article :

- qui décide quels projets sont d'importance nationale et selon quels critères? Où est-ce que ceci est réglé ?
- qui décide sur la composition de la commission indépendante et selon quels critères ? Où est-ce que ceci est réglé ?
- il est ambiguë à qui la commission rapporte : au pétitionnaire/maître d'ouvrage (les 'recommandations') ou aux décideurs (proposition de la décision de validation et d'autorisation du projet) ?
- qui finance l'installation d'une telle commission indépendante ? Où est-ce que ceci est réglé ?

Sans éclaircissements, la portée de l'article reste difficile à comprendre.

- *La CNEE recommande que la définition des 'projets d'importance nationaux' soit réglé au niveau du Code, et que le Code mandate au Décret de les préciser dans une liste en annexe au Décret ;*
- *Elle recommande que le Code règle également la définition de la commission indépendante, et qu'il précise ses modalités de fonctionnement et de financement, ou en mandate le Décret de le faire.*

**f. La description des alternatives**

La valeur ajoutée principale de l'instrument d'EIE est qu'il donne la possibilité au décideur de comparer des options différentes du projet, afin de considérer laquelle parmi elles sera la plus souhaitable et acceptable selon les normes et politiques en vigueur. Selon ce raisonnement, une description adéquate dans le rapport d'EIE de lesdites alternatives (comme alternatives de projet, alternatives de design/conception, alternatives des sites ou tracés, ou l'alternative la plus favorable à l'environnement) est donc d'importance primordiale pour la prise de décision. Il existe alors de consensus au plan international (p. ex. via les politiques de la Banque Mondiale mais aussi la Convention sur la Biodiversité) que la description des alternatives doit faire partie d'une EIE.

Dans ce cadre, la CNEE constate qu'actuellement au Burundi l'exploration des alternatives dans l'EIE n'est pas exigée de façon adéquate dans les textes réglementaires :

- le Code prévoit *'une présentation des autres solutions alternatives possibles et les raisons pour lesquelles, du point de vue de la protection de l'environnement, la version présentée du projet a été privilégiée'* (art. 23) ;
- le Décret en suite, ne demande que *'la description détaillée du projet et les raisons de son choix parmi d'autres solutions possibles'* (art. 16), ce qui rend la position des alternatives encore plus faible par rapport à l'exigence du Code.

La CNEE conclut aussi que ces articles rendent implicite qu'une description uniforme des alternatives n'est pas exigée, et donc ne sera pas disponible au décideur pour son évaluation.

- *La CNEE recommande que la description raisonnablement uniforme de plusieurs alternatives soit clairement exigée au niveau du Code ;*
- *Elle recommande qu'il soit exigé d'inclure une description raisonnable mais adéquate des catégories des alternatives suivantes : alternatives de projet, de design/conception et des sites et tracés alternatives, afin de permettre au décideur de comparer ces alternatives sur la base de l'EIE et d'en suite faire son choix politique.*

**g. Les modalités de plainte/médiation/recours en cas de litige**

Quand il y a une décision, il est possible que les uns et les autres n'en soient pas d'accord. La CNEE constate que le Code actuellement ne fixe pas des modalités de plainte administratif, ni de recours à la justice dans le cas de litige.

Le Décret, dans son article 8, exige que la décision de soumettre le projet d'ouvrage à l'EIE doive être justifiée au pétitionnaire, ainsi qu'elle doit être transmise en copie aux autres ministères sectoriels concernés par le projet. En suite, article 9 prévoit qu'une commission mixte puisse être installée pour proposer une

solution dans le cas des réserves de la part des ministères sectoriels compétents sur la décision de requérir la préparation d'une EIE. Si la discordance persiste, la décision sera soumise au Conseil des Ministres. Par contre, le Décret ne donne pas l'option de plainte ou recours à la décision au pétitionnaire, et ne rend pas publique cette décision afin que des autres personnes concernées pourraient s'exprimer. Pour des autres phases dans la procédure d'EIE (réalisation, examen, décision sur l'EIE et le projet), des options de plainte ou recours ne sont données nulle part. L'option d'installer une commission mixte n'est pas réglée pour ces autres phases non plus (p.ex. art. 27). L'option médiation n'est mentionnée nulle part.

Notez que cette problématique est directement liée à la question du caractère public du système d'EIE, qu'on a traité ci-dessus (observation 5a). Si les décisions ne sont pas rendues publiques, personnes n'en peuvent réagir.

- *En tenant compte de la recommandation 5a, la CNEE recommande que le Code fixe la possibilité de plainte administrative et de recours à la justice en cas de litige dans toutes les phases de la procédure d'EIE et pour toutes les décisions liées, et donne le mandat au Décret pour donner des précisions ;*
- *Elle recommande en suite qu'elles soient réglées (au niveau du Code soit dans le Décret dûment mandaté) des modalités abordables et accessibles pour des plaintes administratives, la médiation et le recours à la justice.*

#### ***h. La prise de décision : cas d'exception***

Si on décide de suivre la recommandation 3a de séparer les décisions sur des aspects de l'EIE (comme décision technique) et sur le projet (comme décision politique), la conséquence suivante éventuelle reste à régler dans la nouvelle réglementation. Vu la multitude des attributions du MEEATU, il est assez probable que le cas se présente où le Ministre de l'Environnement représente aussi le Ministère compétent. Dans ce cas échéant, il est souhaitable de régler une exception dans la prise de décision afin d'éviter que le même Ministre décide sur l'EIE ainsi que le projet. On peut penser à une Commission indépendante installée pour ce projet spécifiquement. Une telle Commission puisse aussi être installée permanentement ; en fait, la CNEE en est un exemple, ou on l'a considéré plus transparent de créer un organisme indépendant permanent pour les décisions sur l'approbation de l'EIE.

- *La CNEE recommande qu'en cas de la séparation des décisions sur l'EIE et le projet (voir 3a), une solution soit réglée pour les cas où le MEEATU est aussi le Ministère compétent.*

***i. Les instruments de mise en respect/moyens juridique de forcer la conformité***

La CNEE observe que le Code exige clairement *'l'énoncé et la description des mesures envisagées par le pétitionnaire pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement (...)'* (art. 23), ce qui est un point fort du Code.

Pourtant, le Code reconnaît une seule sanction : celle pour l'inobservation desdites mesures visées d'éviter la dégradation de l'environnement (art. 26 & 27). Il ne règle pas que le permis de projet ne puisse pas être octroyé sans réalisation et publication d'une EIE. Une telle ordonnance serait très importante pour la participation car elle donnerait la base pour des intéressés de argumenter d'abord à l'administration compétente et puis au juge qu'une EIE devrait être réalisée. Dans les Dispositions Pénales (Titre VI du Code), on ne retrouve pas non plus des dispositions en cas de l'inobservation de l'obligation de réaliser une EIE avant d'obtenir un permis de projet.

Le Décret à son tour, dans son 2<sup>ème</sup> article, règle que les EIEs *'sont effectuées préalablement à toute autorisation administrative exigée pour la réalisation des ouvrages projetés'*, mais il n'est pas correctement mandaté par le Code de le régler. Dans l'article 31, le Décret réfère à ledit article 27 du Code et en tant que tel n'en ajoute pas des modalités des sanctions ou d'autres moyens juridiques afin de forcer la conformité.

Sur la base de ces observations, la CNEE constate que le cadre légal n'assure pas suffisamment des instruments solides pour forcer la mise en respect de l'instrument de l'EIE.

- *La CNEE recommande l'inclusion dans le Code de l'ordonnance qu'une EIE soit réalisée et publiée avant que le permis pour le projet puisse être octroyé ;*
- *Elle recommande que le Code règle les dispositions juridiques et pénales en cas d'inobservation dudit ordonnance ;*
- *Elle recommande que les procédures précises soient réglées dans le Code soit dans le Décret dûment mandaté par le Code.*

***j. La solidité du financement du système d'EIE***

La mise en œuvre d'un système effective d'EIE mérite un financement adéquat.

Dans ce cadre on peut considérer plusieurs aspects de financement :

- la disponibilité des fonds structurels pour la gestion du système d'EIE;
- la disponibilité des fonds adéquats pour l'embauche des cadres ;
- la disponibilité adéquate des fonds libres pour contracter des experts ;
- le financement adéquat pour les EIEs dans le secteur public

La CNEE constate que le Code ne fournit pas des règles pour le financement du système d'EIE. Il ne mandate pas non plus le Décret de l'en régler.



Pourtant le Décret fixe que :

- en ce qui concerne la réalisation de 'EIE, *'La charge financière est supportée par le pétitionnaire ou par le responsable du projet'* (art. 13) ;
- pour la publicité du rapport, *'les frais relatifs à ces insertions (dans un ou plusieurs journaux nationaux) sont à la charge du pétitionnaire ou du maître de l'ouvrage'* (art. 22) ;
- l'examen des EIE par le Ministère de l'Environnement *'donne lieu à un versement d'une redevance administrative dont le montant est fixé par voie d'ordonnance conjointe des Ministres ayant l'Environnement et les Finances dans leurs attributions'*. Le versement reste maintenu en cas de rejet et une nouvelle redevance est payable en cas de l'exigence d'une nouvelle étude (art. 32).

Il n'est pas connu le niveau de ces redevances et donc s'il en est adéquat. En plus, le Décret ne précise pas si ces redevances seront payables directement au Ministère de l'Environnement ainsi que réservées strictement pour le taché concerné, et donc leur disponibilité effective pour l'examen n'est pas assuré par le Décret.

Rien n'est réglé pour les autres phases de la procédure, comme par exemple :

- la Commission mixte (art. 9) ou la commission indépendante d'experts (art. 10) ;
- le développement des termes des références et leur examen ;
- l'enquête publique et d'autres aspects de la publicité du rapport d'EIE (art. 21 et 22-24) ;
- le programme de surveillance et de contrôle de la mise en œuvre des mesures de prévention, de réduction et/ou de compensation (comme prévu par l'art. 11, 16, et 17 et 30).

Sur la base de ces observations :

- *La CNEE recommande que le financement du système d'EIE soit réglé au niveau du Code ;*
- *Elle recommande que le Décret soit dûment mandaté de préciser les modalités de financement pour tous les phases de la procédure de l'EIE, y inclus les flux monétaires et les niveaux des redevances ;*
- *La CNEE recommande en plus qu'un financement structurel soit rendu disponible pour la gestion du système d'EIE.*

#### ***k. Imprécisions dans la terminologie***

La CNEE constate que le Code ainsi que le Décret ne fixent ni utilisent pas toujours clairement les définitions à utiliser dans le contexte de l'EIE. Cela risque de créer de la confusion soit de l'ambiguïté. Quelques exemples des types des flous dans la terminologie (liste non-exhaustive):

- L'article 14 fixe la terminologie utilisée dans le Code, mais n'est pas complet : ils manquent des termes utilisés dans le contexte d'EIE, qui sont par contre réglé dans l'article 3 du Décret. Cet article 3 n'est pas complet non

- plus et ainsi ne complet pas suffisamment l'article 14 du Code (voir p.ex. notre observation 5e) ;
- Le Code et le Décret parlent partout de *l'étude d'impact environnemental*. Tout à coup dans l'article 32 du Décret on fait mention de *l'étude d'impact environnemental et social*. D'où vient cette précision, et qu'est-ce qu'elle signifie ?
  - Le Code utilise surtout (mais pas toujours) le terme '*Administration de l'Environnement*' (p.ex. art. 26 et 26), où le Décret utilise les termes '*Ministère de l'Environnement*', et '*Ministre de l'Environnement*' (voir p.ex. art.9). Pourquoi pas en fixé un seul nom pour simplifier le texte ?
  - L'article 3 du Décret dans son 3<sup>ème</sup> définition fixe la signification du *pétitionnaire* ou du *maître de l'ouvrage*. Dans le reste du Décret on continue d'utiliser les deux noms, et dans l'art. 13 on parle soudain du '*responsable du projet*'. Pourquoi pas en fixé un seul nom pour simplifier le texte ?
  - L'article 10 du Décret parle de *l'autorisation du projet*, où l'article 11 utilise *l'approbation du projet*. Pourquoi deux termes différents ?
  - On utilise '*ouvrage*', '*projet d'ouvrage*', '*projet*', tous pour indiquer l'activité à être soumis à l'EIE. Pourquoi ne pas se fixer sur un seul terme ?
  - La phase de tri-préliminaire bien que précisément décrit dans les articles 4-12 et les annexes du Décret, n'est pas clairement nommée ainsi, ce qui le rend difficile à y en référer. Pourquoi ne pas utiliser explicitement ce nom internationalement reconnu pour cette phase ?
  - Le Code exige que tous les projets qui risquent de porter atteinte à l'environnement (art. 22) doivent être soumis à l'EIE et donc ne diffère pas entre des projets publics et privés en ce qui concerne cette obligation. Il n'est donc pas nécessaire de répéter de temps en temps dans le texte que les exigences sont applicables pour les projets publics et privés (p.ex. art. 13 du Décret), surtout si ce n'est pas systématiquement fait.
- *La CNEE recommande qu'au niveau du Code, les définitions de la terminologie sur l'EIE soient clairement fixées, qu'elles soient clarifiées, complétées et simplifiées au niveau de sa définition, et puis appliquées plus systématiquement dans le Code ainsi que le Décret.*

## 6. Observations du point de vue mise en œuvre

### a. Clarté de la procédure d'EIE

La CNEE constate que 'l'Exposé des motifs' qui était inclus dans le projet de Décret n'est plus présent dans sa version finale. Cet exposé donnait une bonne information sur le fond de certains choix dans l'architecture du système d'EIE Burundais.

- *La CNEE recommande l'inclusion d'une 'Exposé des motifs' dans le Décret.*

En suite, il est à constater que ni le Code ni le Décret ne prévoit le développement d'un guide ou manuel d'EIE afin de faciliter la mise en œuvre de la procédure d'EIE. Un tel manuel décrit pour chaque étape dans la procédure qui doit faire quoi, et comment.

- *La CNEE recommande le développement d'un guide d'EIE pour le Burundi. Elle attire l'attention au budget disponible dans le PAANEEAC pour cette fin.*

### b. Capacité disponible au MEEATU

Le Code et le Décret donnent plusieurs responsabilités au MEEATU, le Ministère ayant dans ses attributions la gestion de l'Environnement y inclus la gestion du système d'EIE. Les recommandations faites ci-dessus en ajoutent encore des responsabilités. La question quasi-rhétorique se présente si le MEEATU est suffisamment équipé de s'acquitter de ses tâches dans les délais indiqués, en termes de capacités humaines et expertise, ainsi que financement disponible. Par exemple :

- Le MEEATU est-il équipé suffisamment pour le développement des termes de références ?
- Est-il également équipé pour l'examen adéquat des rapports d'EIE ?
- Existe-t-il des canevas pour des fiches et autre instruments techniques comme p.ex. le fiche de criblage (art. 6)?

Il est donc prioritaire pour le MEEATU de s'en adapter de ces nouvelles tâches afin de s'assurer qu'il est capable de mettre en œuvre ce qui est exigé par le cadre légal. Ceci nécessitera aussi un financement adéquat.

- *La CNEE recommande une analyse des besoins institutionnelles et en suite un renforcement des capacités sur la base des textes actuelles ainsi que les recommandations faites dans ce documents. La CNEE est disponible pour accompagner le MEEATU dans cet effort ;*
- *Elle recommande aussi que le MEEATU organise des fonds adéquats à cette fin.*

Commission néerlandaise d'évaluation environnementale  
B.P. 2345  
3500 GH Utrecht  
Contact : Mme G.J. van Boven [gboven@eia.nl](mailto:gboven@eia.nl)  
[www.eia.nl](http://www.eia.nl)