



**Travail de fin d'études**

**Énergies renouvelables et participation citoyenne : de la *consultation* du citoyen au citoyen en tant qu'*acteur* du marché de l'énergie**

Travail réalisé sous la direction de Chiara Armeni



Master en droit - Finalité droit public et droit international  
Faculté de droit et de criminologie de l'Université Libre de Bruxelles  
Année académique 2022 - 2023

## **Abstract**

La présente contribution traite des rapports entre participation citoyenne et énergies renouvelables. Pour ce faire, elle aborde dans un premier temps la participation du citoyen sous l'angle du droit procédural qui lui est octroyé dans la prise de décision, sous l'égide du système Aarhusien, lequel domine le paysage juridique de la participation citoyenne depuis une bonne vingtaine d'année. Ensuite, le curseur se dirigera vers une nouvelle forme de participation du citoyen introduite par l'Union européenne avec l'adoption du *Clean Energy Package* en 2018 / 2019, intronisant le citoyen en tant qu'acteur du marché de l'énergie. Cela nous amènera à nous intéresser à la participation du citoyen par le biais de l'autoconsommation et de partage d'énergie. Cette analyse permettra d'aboutir à la conclusion qu'en matière d'énergies renouvelables, une certaine érosion de la participation du citoyen dans la prise de décision peut s'observer, et que cette érosion s'accompagne d'une montée en puissance de la participation du citoyen en tant qu'acteur du marché de l'énergie.

## **Remerciements**

Merci à ma promotrice, Chiara Armeni,

Merci à mon lecteur, Emmanuel Slautsky,

Merci à toutes les personnes inspirantes qui m'ont aidée dans ma recherche : Marie Beudels, Grégoire Wallenborn, Benjamin Wilkin, Guy Block, Arnaud Lambert, Colin Chabot, Laurie Paziienza.

Merci à mes amis et à ma famille qui m'ont soutenue et avec qui j'ai eu la chance de pouvoir échanger sur les problématiques climatiques et énergétiques.

## **TABLE DES MATIÈRES**

INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I. LA PARTICIPATION CITOYENNE EN TANT QUE DROIT PROCÉDURAL : LE SYSTÈME AARHUS.....	10
Section 1. Participation citoyenne dans le secteur de l'énergie : <i>ratio legis</i> sur le plan pratique et sur le plan juridique.....	10
1. Considérations démocratiques et accroissement de l'acceptabilité sociale.....	10
2. Le respect de dispositions constitutionnelles et de droits fondamentaux « par ricochet ».....	12
Section 2. Le droit à la participation dans la Convention d'Aarhus et son application en droit bruxellois et wallon.....	13
1. Les activités spécifiques.....	15
1.1. Les projets éoliens et photovoltaïques : des projets au sens de l'annexe I de la Convention d'Aarhus ? Articulation du système Aarhus avec les règles applicables en matière d'EIE.....	15
1.2. Transposition à Bruxelles et en Wallonie.....	18
1.2.1. En matière de panneaux photovoltaïques.....	19
1.2.2. En matière d'éolien.....	19
2. Les plans, programmes et politiques.....	20
3. Les normes à caractère réglementaire.....	22
Section 3. Les limites de la consultation du public en tant que droit procédural.....	22
1. La difficulté de garantir une participation effective.....	23
2. La consultation du public, une participation essentiellement « par la négative » ?.....	24
Section 4. Une tendance grandissante vers la simplification des procédures pour les projets en matière d'énergie renouvelable.....	26
CHAPITRE II. LE GLISSEMENT VERS L'INCITATION À L'AUTOCONSOMMATION ET AU PARTAGE D'ÉNERGIE : LE CITOYEN, UN NOUVEL ACTEUR DU MARCHÉ.....	29

Section 1. Le cadre juridique.....	30
Section 2. L’autoconsommation et le partage d’énergie.....	32
Section 3. Focus sur les communautés d’énergies renouvelables : un outil pour la démocratie énergétique ?.....	36
1. Éléments constitutifs des communautés d’énergies renouvelables.....	36
1.1. Participation : membres et contrôle effectif.....	36
1.2. Droits et obligations des membres.....	37
2. Tensions juridiques : quelques pistes de réflexion et d’amélioration.....	38
2.1. Les propriétaires des installations de production et les membres de la communauté.....	38
2.2. Les régimes d’aides et l’incitation financière.....	42
2.2.1. Les tarifs d’utilisation du réseau de distribution.....	44
2.2.2. Une éventuelle réduction de la T.V.A pour la part d’électricité provenant du partage.....	46
2.3. La question des clients dits « protégés » et le tarif social.....	49
 CONCLUSION.....	 52
 BIBLIOGRAPHIE.....	 56

## INTRODUCTION

En date du 20 avril 2023, l'organisme de surveillance du climat européen, Copernicus, a publié son rapport sur l'état du climat en 2022. Les faits sont catégoriques : si la démonstration scientifique d'un réchauffement ne date pas d'hier<sup>1</sup>, celui-ci frappe de plein fouet notre continent, avec un réchauffement de 2,2°C par rapport à l'ère préindustrielle, une baisse de 10% des précipitations par rapport à la normale, une fonte des glaciers atteignant un niveau record de 5 km<sup>3</sup> de glace par an, etc<sup>2</sup>. Or, le lien entre réchauffement climatique et consommation énergétique ne présente plus aucune équivocité. Les énergies fossiles utilisées dans le secteur du bâtiment ou du transport ainsi que l'électricité produite à partir de sources d'énergies non renouvelables participent de manière conséquente à l'accumulation de gaz dans l'atmosphère et, *a fortiori*, à l'élévation de la température moyenne mesurée à la surface du globe<sup>3</sup>. Il va sans dire qu'une telle élévation présente des conséquences véritablement dévastatrices pour les populations et les écosystèmes<sup>4</sup>. C'est ainsi que la réduction des émissions directes dans le domaine énergétique semble être devenu le *credo* des politiques, et ce à tous les niveaux de pouvoir<sup>5</sup>.

Dans un tel contexte, quelle est la place du citoyen ? Dans quelle mesure celui-ci est-il amené à participer en la matière ? Le modèle participatif classique envisage la participation du

---

<sup>1</sup> Les sources en la matière ne se comptent plus, mais mentionnons les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), produits à intervalles de 5 à 8 ans depuis 1988, et constituant la base scientifique des négociations internationales sur le climat réalisées dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, du Protocole de Kyoto et de l'Accord de Paris.

<sup>2</sup> Copernicus, European State of the Climate, 2022, consulté sur : <https://climate.copernicus.eu/esotc/2022>.

<sup>3</sup> P.-M. DUPUY et J. E. VINUALES, Introduction au droit international de l'environnement, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 194 ; Z. BRIARD, « Vers une responsabilité individuelle des États dans les contentieux climatiques devant les tribunaux internes ? Analyse de l'arrêt *Urgenda* et de l'*Affaire du Siècle* », 1 avril 2023.

<sup>4</sup> Plan Énergie Climat 2030, « The right energy for our region », Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, adopté le 24 octobre 2019.

<sup>5</sup> Au niveau européen, la majorité des objectifs en la matière sont établis dans la « loi sur le climat » ; Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), *J.O.U.E.*, 9 juillet 2021. Du côté Bruxellois, l'on note la volonté de produire 100% de l'électricité à partir de sur ces d'énergies renouvelables, en tenant compte toutefois des particularités liées à la forte urbanisation et à l'espace spatial limité de la ville : en ce sens, la région bruxelloise se concentrera essentiellement sur les filières solaires (thermique et photovoltaïque) ainsi que sur les pompes à chaleur ; Plan Énergie Climat 2030, « The right energy for our region », Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, adopté le 24 octobre 2019. Du côté wallon, le gouvernement a fixé comme objectif 52% de production d'électricité renouvelable dans la consommation finale brute d'électricité en 2030, avec une emphase mise sur l'éolien et le photovoltaïque ; Plan Air Climat Énergie 2030, Gouvernement wallon, adopté le 21 mars 2023.

citoyen comme droit procédural invitant le citoyen à se prononcer dans la prise de décision<sup>6</sup>. Les mécanismes oeuvrant à la réalisation d'une telle participation sont des mécanismes bien connus du droit administratif : information, consultation, concertation, etc<sup>7</sup>. En ce sens, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après : Convention d'Aarhus)<sup>8</sup> apparaît comme une véritable grille de lecture de la participation citoyenne dans le processus *décisionnel*, celle-ci enjoignant aux États de garantir trois véritables piliers *procéduraux* en matière environnementale : information, participation au sens strict et accès à la justice. La Convention est également applicable en matière d'énergies renouvelables, dans une certaine mesure toutefois<sup>9</sup>.

Cela étant dit, en matière d'énergies renouvelables, une certaine érosion de la participation du citoyen en tant que droit procédural se fait ressentir depuis quelques années<sup>10</sup>. Pour ne citer que quelques exemples, mentionnons la récente adoption par le Conseil européen du Règlement du 22 décembre 2022<sup>11</sup>, par lequel le Conseil prévoit maintes dispenses procédurales pour les projets d'énergies renouvelables, dispensant également en ce sens les projets d'une participation du public. Il peut également être fait mention de l'initiative, dans le cadre du plan REPowerEU<sup>12</sup>, de prévoir une accélération de la procédure d'octroi de permis pour les installations de production situées dans les zones dites « propices au déploiement des

---

<sup>6</sup> D. BIDWELL, « Thinking through participation in renewable energy decisions », *Nature Energy* 1, 6 mai 2016, consulté sur : <https://doi.org/10.1038/nenergy.2016.51> ; En ce sens, la participation du public peut se définir comme « l'ensemble des mécanismes qui permettent aux particuliers d'influer, de manière directe, mais sans pouvoir décisionnel, sur l'adoption, le contenu et la mise en oeuvre des décisions administratives unilatérales relatives au cadre de vie » ; M. DELNOY, « La participation du public » in *Urbanisme et environnement*, HAUMONT, F., JADOT, B., et THIEBAUT, Ch., (dir.), Bruxelles, Bruylant, Extrait du *R.P.D.B.*, 2009, p. 928.

<sup>7</sup> E. LANGELIER, « Chapitre 18 - Instruments juridiques et acceptabilité sociale », in BOITEAU, C. (dir.), *Énergies renouvelables et marché intérieur*, 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 361.

<sup>8</sup> Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998.

<sup>9</sup> Voy. *infra*, sous-section : 1.1. *Les projets éoliens et photovoltaïques : des projets au sens de l'annexe I de la Convention d'Aarhus ? Articulation du système Aarhus avec les règles applicables en matière d'EIE.*

<sup>10</sup> C. ARMENI, « Participation and the EU Climate Transition : a rule of law question », UCL Home, Centre for Law and environment, 2021, consulté sur : <https://www.ucl.ac.uk/law-environment/blog-climate-change-and-rule-law/participation-and-eu-climate-transition-rule-law-question>.

<sup>11</sup> Règlement (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables ; remarquons toutefois que le Règlement vise à établir des règles temporaires d'urgence, comme l'indique son article 1.

<sup>12</sup> Communication 230 de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, *Plan REPowerEU*, 18 mai 2022, consulté sur : [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF).

énergies renouvelables »<sup>13</sup>. Une telle tendance s'observe notamment aux niveaux national et régional : pensons à l'adoption de l'arrêté dit de « minime importance » du 17 mars 2022 en Région de Bruxelles-Capitales, celui-ci prévoyant également d'importantes dispenses procédurales pour les projets énergétiques<sup>14</sup>.

Plusieurs raisons semblent sous-tendre une telle érosion. L'élément le plus manifeste - mais non unique, nous soulignons - est certainement la volonté du côté des institutions européennes de faire sauter les carcans procéduraux pour les projets d'énergies renouvelables afin d'accélérer la transition énergétique, compte tenu du besoin criant d'énergie verte. Pourquoi ? D'une part, dans un but de garantir la sécurité d'approvisionnement, fortement menacée en l'état actuel des choses<sup>15</sup>, et d'autre part, afin de remplir les objectifs environnementaux que l'Union européenne s'est donnée, notamment en matière de neutralité carbone<sup>16</sup>. Nous avons besoin d'énergie, et nous avons besoin d'énergie verte, quitte à ce que les procédures soient accélérées et que le citoyen ait en ce sens moins son mot à dire.

Cette érosion marque-t-elle pour autant la fin de l'ère de la participation citoyenne ? N'est-il pas possible d'envisager la participation du citoyen comme allant au-delà du cadre procédural, du cadre décisionnel, en somme, du cadre Aarhusien ? Un autre angle d'approche possible est

---

<sup>13</sup> Par « zone propice au déploiement des énergies renouvelables », on entend une zone terrestre ou maritime spécifique qu'un État membre a désignée comme étant particulièrement adaptée pour accueillir des installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables, autres que des installations de combustion de biomasse ; Communication 230 de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Région, *Plan REPowerEU*, 18 mai 2022, consulté sur : [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>14</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 mars 2022, modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune, de la commission royale des Monuments et des Sites, de la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte, *M.B.*, 30 mars 2022.

<sup>15</sup> Il serait tout à fait illusoire de vouloir citer de façon exhaustive les raisons d'une telle menace dans le cadre du présent travail. Mentionnons (1) les nouvelles réalités géopolitiques - notamment et surtout l'invasion de l'Ukraine par la Russie -, (2) le caractère fini des combustibles fossiles vis-à-vis desquels nous devons un jour être indépendants, (3) les raisons économiques, l'énergie provenant de combustibles fossiles étant devenue impayable et, en ce sens, ne garantissant pas la sécurité d'approvisionnement pour tous ; Communication 230 de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Région, *Plan REPowerEU*, 18 mai 2022, consulté sur : [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF) ; Règlement (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 précité, considérants (1), (2), (5), (8), (10), (21).

<sup>16</sup> Parmi les principaux objectifs, mentionnons surtout (1) l'engagement intermédiaire à réduire de 55% les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 (2) l'engagement à atteindre l'objectif de zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050 et (3) l'augmentation de 40% de sources d'énergies renouvelables dans le bouquet énergétique de l'Union européenne ; Règlement (UE) 2021/1119 précité, art. 2 et 4.

de favoriser la participation du citoyen en faisant de lui un véritable *acteur* du marché de l'énergie verte<sup>17</sup>, *justement* eu égard aux problèmes d'approvisionnement actuels et à l'urgence climatique. C'est précisément ce qui a été amorcé par les institutions européennes avec l'adoption du *Clean Energy Package* en 2019<sup>18</sup>, en introduisant les concepts d'autoconsommation et de partage d'énergie entre citoyens. Ce type de participation répond à des logiques diamétralement différentes : le citoyen n'est plus tant amené à participer à la prise de décision - laquelle reste bien cantonnée du côté des institutions<sup>19</sup> - mais est dorénavant poussé à être à l'*initiative* de projets énergétiques. Naturellement, par souci d'effectivité, cette intronisation s'accompagne de plusieurs mesures *incitatives* en faveur du citoyen, dont il sera discuté dans le cadre de la présente contribution.

Ce raisonnement mène à de multiples interrogations. Dans quelle mesure la participation du public dans la prise de décision fait-elle l'objet d'une érosion ? À quel point y'a-t-il un délaissement des droits procéduraux en matière d'énergies renouvelables ? Si cette érosion s'accompagne d'une nouvelle forme de participation du citoyen en tant qu'acteur du marché de l'énergie, comment garantir que celui-ci saisisse pleinement ce nouveau rôle ? Afin d'aborder ces différentes interpellations, la présente contribution tentera de répondre à la *question* suivante : quelle forme de participation du public est favorisée dans les législations internationale et belge en matière d'énergies renouvelables et dans quelle mesure pouvons-nous constater une *évolution* en la matière ?

L'*hypothèse* débattue dans cette contribution est que si la participation en tant que droit procédural a été à l'avant-plan pendant de nombreuses années, en matière de renouvelable, l'Union européenne semble avoir réorienté sa stratégie de transition énergétique pour des motifs liés à l'approvisionnement énergétique et aux objectifs de neutralité carbone. Ainsi, l'érosion de la participation que l'on peut constater sur le plan *procédural* s'accompagne d'une montée en puissance de la participation du citoyen en tant que nouvel acteur du marché

---

<sup>17</sup> A. DI MARCO, « Les communautés d'énergie renouvelable et la transition verte de l'UE », *Revue juridique de l'environnement*, 2018/1, vol. 43, p. 50.

<sup>18</sup> Il s'agit d'un paquet d'instruments législatifs adoptés par l'Union européenne afin de mettre en oeuvre les obligations découlant de l'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 ; L'ensemble des directives et règlements formant le *Clean Energy Package* sont disponibles à l'adresse suivante : [https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package_en).

<sup>19</sup> C. ARMENI, *op. cit.*

de l'énergie - avec toutes les mesures incitatives que cela implique, afin de *favoriser* le déploiement de ces nouveaux acteurs -.

L'*objet* de recherche de la présente contribution est donc la participation citoyenne en matière d'énergies renouvelables. Il convient de circonscrire un tel objet en prévoyant une triple limitation. Tout d'abord, la *participation* du citoyen sera limitée aux deux composantes susmentionnées : d'une part, la participation du citoyen envisagée sous l'angle du droit procédural, et d'autre part, la participation du citoyen en tant que nouvel acteur du marché de l'énergie, celui-ci se retrouvant en première ligne dans la transition énergétique. Ensuite, les *sources* d'énergies renouvelables (ci-après : SER) formant notre terrain d'étude seront limitées aux installations éoliennes et photovoltaïques<sup>20</sup>. Finalement, il convient de rappeler qu'en Belgique, les sources dites « nouvelles » d'énergie relèvent de la compétence des *régions*, à tout le moins dans leur aspect régional, de telle sorte que le présent travail se concentrera essentiellement sur les législations régionales en la matière<sup>21</sup> - ainsi que les sources européennes et internationales, qui sont à la source de la transposition -. Sur le plan régional, afin de réaliser un travail comparatif qualitatif, nous nous limiterons aux législations bruxelloises et wallonnes.

Bien que d'autres approches eussent été intéressantes<sup>22</sup>, nous suivrons une approche de *technique juridique*, celle-ci visant « à déterminer le contenu d'une règle à partir de la prise en compte des sources formelles du droit [...] positif »<sup>23</sup>. Nous serons donc amenés à discuter de

---

<sup>20</sup> En effet, l'énergie hydroélectrique n'est que très peu présente en Belgique : à titre d'illustration, le potentiel identifié - mais non encore activé - pour l'hydroélectrique en Région Wallonne s'élève à 480 GWh contre 6000 GWh pour le photovoltaïque ; Plan Air Climat Énergie 2030, Gouvernement wallon, adopté le 21 mars 2023. Par ailleurs, certains débats demeurent quant au caractère renouvelable d'autres ressources, comme la biomasse.

<sup>21</sup> Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, Article 6, § 1er, VII. Deux remarques sont à faire en la matière. Tout d'abord, il est tout à fait possible qu'une source d'énergie nouvelle fasse l'objet d'une législation fédérale dans la mesure où elle a des retombées au niveau national : c'est le cas notamment de l'éolien *offshore* ; M. BEUDELS, « La répartition des compétences en matière d'énergie : tentative d'éclaircissement de bornes floues », *Rev. Dr. ULiège*, 2022/3, p. 603. Par ailleurs, certains aspects fédéraux liés, de près ou de loin, à la politique énergétique pourront tout de même retenir notre attention : en particulier en matière TVA applicable à la livraison d'énergie, et en matière de tarif social (voy. *infra* sous-sections 2.3.2. *Une éventuelle réduction de la T.V.A pour la part d'électricité provenant du partage : est-ce envisageable ?* et 2.4. *La question des clients dits « protégés » et le tarif social*).

<sup>22</sup> Notamment une méta-approche de droit comparé qui aurait permis d'analyser la mise en place de la participation citoyenne et la transposition des directives européennes en la matière dans d'autres pays de l'Union européenne ; M.-C. PONTTHOREAU, « Le droit comparé en question(s). Entre pragmatisme et outil épistémologique », *Revue internationale de droit comparé*, 2005, n°1, p. 14.

<sup>23</sup> O. CORTEN, *Méthodologie du droit international public*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009.

dispositions de droit de l'environnement, de droit administratif, de droit européen, et de droit de l'énergie, ainsi qu'à analyser leur interprétation et leur mise en oeuvre<sup>24</sup>.

Afin de démontrer notre hypothèse, la présente contribution abordera dans un premier temps le système Aarhusien, afin de discerner dans quelle mesure est-ce que celui-ci permet au public de coopérer en matière énergétique. Nous étudierons également sa mise en œuvre à Bruxelles et en Wallonie, afin d'aborder ensuite les limites et les remises en cause d'un tel système (Chapitre I). Dans un second temps, nous aborderons la nouvelle forme de participation citoyenne incarnée par l'intronisation du citoyen en tant qu'acteur du marché de l'énergie, celui-ci se retrouvant à l'*initiative* de projets énergétiques. Nous étudierons en ce sens le cadre européen, ainsi que sa transposition à Bruxelles et en Wallonie, afin de souligner les potentielles limites d'une telle transposition (Chapitre II).

## **CHAPITRE I. LA PARTICIPATION CITOYENNE EN TANT QUE DROIT PROCÉDURAL : LE SYSTÈME AARHUS**

Ce premier chapitre s'amorcera avec une justification du droit procédural à la participation dans le secteur de l'énergie (section 1), pour ensuite présenter le système Aarhusien ainsi que sa mise en œuvre (section 2), afin de finalement analyser les limites d'un tel système (section 3) et se demander dans quelle mesure celui-ci fait l'objet d'une érosion (section 4).

### **Section 1. Participation citoyenne dans le secteur de l'énergie : *ratio legis* sur le plan pratique et sur le plan juridique**

#### **1. Considérations démocratiques et accroissement de l'acceptabilité sociale**

---

<sup>24</sup> Par souci méthodologique, il convient de souligner que nous sommes bien conscients qu'il s'agit de domaines du droit foncièrement distincts : toutefois, ceux-ci évoluent de façon parallèle et partagent à tout le moins un dénominateur commun, à savoir la lutte contre le réchauffement climatique, ainsi que l'objectif de neutralité carbone. Il serait en effet foncièrement fallacieux d'espérer atteindre les objectifs environnementaux énoncés dans l'Accord de Paris (*inter alia*, (1) la limite de l'élévation de la température par rapport à l'ère préindustrielle sous les 2°C, (2) l'augmentation des capacités d'adaptation et de résilience et (3) la transition juste vers une société bas carbone) sans prendre des mesures novatrices et audacieuses dans le secteur énergétique, que ce soit en matière d'efficacité énergétique, de réduction des énergies fossiles, de résilience, ou de participation citoyenne. Autrement dit, dans un but de limitation du réchauffement climatique, but faisant clairement partie de ce que l'on pourrait appeler le pôle « environnement », le pôle-dit « énergie » doit faire l'objet d'une radicale mise à jour, raison pour laquelle la présente contribution compte s'aventurer sur un tel plan ; Accord de Paris, adopté à Paris le 12 décembre 2015.

Tout d'abord, la participation citoyenne est inéluctablement le garde-fou du respect de considérations démocratiques, la participation du public permettant de garantir le suivi d'un processus le plus impartial possible<sup>25</sup>. En effet, il a longtemps été reproché au secteur énergétique, considéré comme le « domaine réservé » de l'État, de suivre des procédures et politiques trop opaques pour le citoyen, et ce en violation parfois de certains droits fondamentaux<sup>26</sup>.

Par ailleurs, se pose naturellement la question de l'*acceptabilité sociale* des différents projets d'énergies renouvelables<sup>27</sup>. Qu'il s'agisse de parcs éoliens ou de parcs photovoltaïques, ceux-ci ont inéluctablement un impact en matière paysagère, d'urbanisation ou d'habitation : les nuisances visuelles et sonores, l'ombre portée et la dévaluation foncière ne sont que des exemples parmi d'autres de potentielles conséquences néfastes<sup>28</sup>. L'on peut également mentionner les réels *choix* qu'incarne le développement des projets énergétiques : en effet, en Région de Bruxelles-Capitales par exemple, l'installation de panneaux photovoltaïques sur les toits des immeubles rend *de facto* plus compliquée la mise en place des toitures dites « vertes », lesquelles remplissent également des objectifs sur le plan environnemental<sup>29</sup>. Cette réticence à l'acceptabilité d'un projet est communément appelée l'effet « NIMBY »<sup>30</sup>, se référant au comportement par lequel les citoyens ne s'opposent pas aux projets d'énergie décarbonnée en tant que tels, mais s'opposent à ce que ces projets se retrouvent chez eux ou dans les zones avoisinantes<sup>31</sup>. En ce sens, la question de l'acceptabilité sociale traite d'une problématique tout à fait tangible et dépassant le simple autocentrisme : se confrontent parfois à des intérêts *globaux* évidents des enjeux *locaux* desquels il ne peut être fait abstraction. Il est donc opportun de réaliser une mise en balance des différents intérêts en présence, par le biais de la mise en place de procédures participatives pour le citoyen.

---

<sup>25</sup> E. LANGELIER, *op. cit.* p. 355.

<sup>26</sup> L.-A. DUVIC-PAOLI, « Public Participation in the Context of Energy Activities: The Role of the Aarhus Convention Compliance Committee », *In Search of Good Energy Policy*, 2019.

<sup>27</sup> E. LANGELIER, *op. cit.* p. 354.

<sup>28</sup> Voy. not. : C.C., 14 octobre 2021, n° 142/2021, § A.2.2.

<sup>29</sup> En favorisant l'isolation des bâtiments, en augmentant la biodiversité en ville, etc.

<sup>30</sup> Acronyme renvoyant à l'expression « not in my backyard ».

<sup>31</sup> E. LANGELIER, *op. cit.*, p. 362 ; P. WOKURI, « La participation citoyenne dans l'éolien au Danemark : institutionnalisation durable ou expérimentation temporaire », *Participations*, 2019/1, n° 23, p. 206 ; J.-M. DZIEDZICKI, « Quelles réponses aux conflits d'aménagement ? De la participation du public à la concertation », *Participations*, 2015/3, n° 13, p. 154.

## 2. Le respect de dispositions constitutionnelles et de droits fondamentaux « par ricochet »

Sur le plan national, si nous suivons l'interprétation que Y. MOSSOUX fait de notre Constitution<sup>32</sup>, plusieurs considérations justifient la participation du public au processus décisionnel en matière environnementale. L'article 33 de la Constitution, disposition fédératrice des pouvoirs étatiques, semble de prime abord exclure drastiquement les citoyens de la prise de décision<sup>33</sup>. Toutefois, est généralement rattaché à l'article 33 le principe selon lequel « les pouvoirs publics doivent agir en conformité avec l'intérêt général »<sup>34</sup>. Or, si l'intérêt général ne se limite pas à l'addition des intérêts individuels de tous les administrés, la prise en compte de ces intérêts individuels par le biais de consultations - qui, par ailleurs, sont *non contraignantes* pour l'État - permet très certainement de rendre le processus décisionnel le plus transparent possible et de galvaniser la meilleure motivation possible dans le chef des pouvoirs publics, allant ainsi dans le sens de l'intérêt général<sup>35</sup>.

Il convient également de rappeler que la Constitution garantit le droit à la protection d'un environnement sain en son article 23, lequel semble ne pouvoir être garanti que grâce aux respects des droits procéduraux : en effet, selon le Conseil d'État, « *le respect du droit constitutionnel à la protection d'un environnement sain commence par celui du droit de participer à la gestion environnementale et donc de faire entendre son point de vue à son égard* »<sup>36</sup>. Dans notre cas d'espèce, ce raisonnement est d'autant plus congruent que la Cour Constitutionnelle a reconnu dans un arrêt récent que le droit à l'énergie était un droit constitutionnel relevant du droit à un logement décent consacré à l'article 23, alinéa 3, 3° de la Constitution<sup>37</sup>. Si un tel article n'a pas d'effet direct, il s'est vu reconnaître par la Cour un effet de *standstill*<sup>38</sup>.

---

<sup>32</sup> Y. MOSSOUX, « La législation organisant la participation du public au processus de décision de l'administration fédérale : une analyse critique », *A.P.T.*, 2012/2, p. 322.

<sup>33</sup> Dans la mesure où les pouvoirs, tels qu'ils sont prévus dans la Constitution, ne prévoient *pas* que soit donnée une voix au peuple ; Const., art. 33.

<sup>34</sup> C.E., 27 août 1991, *Lens*, n° 37.538.

<sup>35</sup> Y. MOSSOUX, *op. cit.* p. 318.

<sup>36</sup> C.E., 18 septembre 2003, *Vanderputten*, n° 123.057 ; Y. MOSSOUX, *ibidem*, p. 318.

<sup>37</sup> C.C., 13 avril 2023, n°63/2023.

<sup>38</sup> C.C., 1er octobre 2015, n°133/2015.

D'autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles permettent de compléter, implicitement, un tel raisonnement : notamment, les articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH)<sup>39</sup>, lesquels garantissent le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme considère que le respect d'un tel droit passe par la réalisation, par les États, de consultations auprès du public afin de s'assurer du respect de leurs intérêts privés<sup>40</sup>.

## **Section 2. Le droit à la participation dans la Convention d'Aarhus et son application en droit bruxellois et wallon**

Le droit à la participation en matière environnementale s'est institutionnalisé progressivement, avec une première directive européenne 85/337/CEE<sup>41</sup>, pour ensuite être consacré au niveau mondial avec le Principe n°10 de la Déclaration de Rio<sup>42</sup>, celle-ci étant toutefois non juridiquement contraignante pour les États-parties. Par la suite, un véritable palier a été atteint avec la consécration de droits procéduraux en matière environnementale dans un instrument régional juridiquement contraignant : la Convention d'Aarhus, signée en 1998 au niveau de l'UNECE<sup>43</sup>. Au niveau européen, ce cadre juridique a été transposé et

---

<sup>39</sup> CEDH, art. 8 ; Const., art. 22.

<sup>40</sup> Cour eur. D.H., 8 juillet 2003, *Hatton et crts. c. Royaume-Uni*, § 128 ; Cour eur. D.H., 10 novembre 2004, *Taşkin et crts. c. Turquie*, §§ 115 à 120 ; à cet égard, sur le lien entre nuisances à l'environnement et violation de l'article 8 de la CEDH, il convient de souligner que la Cour fixe un seuil relativement élevé en la matière, en ce sens que seules les « nuisances graves à l'environnement » sont considérées comme violatrices du droit au respect de la vie privée ; Y. MOSSOUX, *op. cit.*, p. 319.

<sup>41</sup> Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *J.O.U.E.*, 5 juillet 1985 ; dans le cadre de la procédure d'évaluation d'incidences environnementales pour les projets énumérés à l'annexe I de la directive, son art. 6, § 2 impose en effet que soient mises en place une *information* d'un citoyen ainsi qu'une possibilité pour lui d'*exprimer* son avis ; A. POMADE, « Chapitre II - L'information et la participation des citoyens européens dans la politique européenne du climat » in *Politiques climatiques de l'Union européenne et droits de l'homme*, 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 273.

<sup>42</sup> Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement principes, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, principe n° 10 : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré ».

<sup>43</sup> UNECE : United Nations Economic Commission for Europe.

complété par les directives 2003/4/CE<sup>44</sup>, 2003/35/CE<sup>45</sup> et 2001/42/CE<sup>46</sup>, les autorités publiques nationales devant respecter la Convention d'Aarhus et les directives européennes de façon cumulative<sup>47</sup>, étant entendu toutefois que les dispositions de la Convention d'Aarhus ne se sont pas toutes vues reconnaître un effet direct<sup>48</sup>.

L'article 1er de la Convention d'Aarhus établit qu'afin de garantir le droit à un environnement sain dans sa dimension substantielle, doivent être garantis le droit à l'information<sup>49</sup>, le droit à la participation du public au processus décisionnel<sup>50</sup>, le droit à l'accès de la justice<sup>51</sup>. Si, dans le cadre du présent travail, c'est essentiellement le pilier « participation » qui retiendra notre attention, il convient de souligner que ces trois piliers sont fondamentalement complémentaires et interdépendants. En effet, il n'y a de participation et d'expression citoyenne que là où compréhension et intelligibilité des problématiques environnementales sont de mises<sup>52</sup>. Par ailleurs, en cas de violation du droit à la participation, c'est précisément le droit d'accès à la justice qui permet d'assurer le respect de celui-ci<sup>53</sup>.

---

<sup>44</sup> Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, *J.O.U.E.*, 14 janvier 2003.

<sup>45</sup> Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, *J.O.U.E.*, 25 juin 2003.

<sup>46</sup> Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *J.O.U.E.*, 21 juillet 2001.

<sup>47</sup> Y. MOSSOUX, *op. cit.*, p. 190 ; en effet, certaines obligations sont analogues, mais les directives européennes vont également plus loin dans leurs exigences.

<sup>48</sup> C'est une question qui a fait couler beaucoup d'encre du côté des auteurs de doctrine, certains considérant que le renvoi récurrent par la Convention d'Aarhus au droit interne des États « entache le principe même de l'obligation », impliquant qu'il n'y a pas d'effet direct, là où « d'autres ont considéré que ce renvoi ne se rapporte qu'aux modalités de mise en oeuvre de l'obligation », impliquant qu'il y a bien un effet direct ; C. LARSEN, « La Convention d'Aarhus et son application en droit belge », *Amén.*, 2001, liv. 4, p. 269 ; Nous ne nous focaliserons toutefois pas davantage sur cette question, dans la mesure où les dispositions Aarhusiennes ont été intégrées dans l'ordre juridique européen par le biais des directives et sont donc d'application en Belgique (puisque les directives doivent être transposées dans les États membres afin que les résultats prescrits soient atteints, et qu'elles peuvent par ailleurs avoir un effet direct sous certaines conditions ; C.J.U.E., *Van Duyn c. Home Office*, 4 décembre 1974, 41-74, ECLI:EU:C:1974:133 ; TFUE, art. 288). Sur la question de l'effet direct, voy. not. C.J.U.E. (gr. ch.), *Lesoochranarske zoskupenie / Ministerstvo zivotneho prostredia Slovenskej republiky*, 8 mars 2011, n° C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125.

<sup>49</sup> Convention d'Aarhus précitée, art. 4.

<sup>50</sup> Convention d'Aarhus précitée, art. 6 à 8.

<sup>51</sup> Convention d'Aarhus précitée, art. 9 ; L'on rejoint en ce sens le raisonnement du Conseil d'État concernant l'art. 23 de la Constitution : la garantie du droit substantiel passe notamment par la garantie du droit procédural ; voy. *supra* sous-section 2. Le respect de dispositions constitutionnelles et de droits fondamentaux « par ricochet »

<sup>52</sup> E. LANGELIER, *op. cit.*, p. 358.

<sup>53</sup> Convention d'Aarhus précitée, art. 9, § 1.

La Convention subordonne le degré de participation du citoyen à l'intérêt que la décision présente pour lui, consacrant en ce sens trois types de participations différents. Le premier pilier, consacré à l'article 6, concerne la participation public dans la prise de décisions pour des *activités spécifiques* et implique une participation *forte* du public (1). Le second pilier, consacré à l'article 7, concerne les *plans, programmes et politiques* liés à l'environnement et emporte une participation *modérée* du public (2). Finalement, le troisième pilier visé à l'article 8 concerne les instruments juridiques généralement applicables et n'implique qu'une participation dite *flexible* du public (3).

### 1. Les activités spécifiques

En substance, l'article 6 de la Convention établit des garanties procédurales que les États doivent respecter en cas de mise en place d'activités spécifiques<sup>54</sup> en faveur du public *concerné* par les-dites activités<sup>55</sup>. Nous analyserons tout d'abord dans quelle mesure les projets d'énergie renouvelable sont soumis à une telle réglementation (1.1.), et ensuite, dans quelle mesure une telle participation est garantie à Bruxelles et en Wallonie (1.2).

#### *1.1. Les projets éoliens et photovoltaïques : des projets au sens de l'annexe I de la Convention d'Aarhus ? Articulation du système Aarhus avec les règles applicables en matière d'EIE*

Les activités concernées par cette participation sont celles reprises dans l'Annexe I de la Convention, celles-ci étant présumées de manière irréfragable avoir un effet important sur l'environnement<sup>56</sup>, ainsi que celles non reprises dans l'Annexe I lorsqu'elles sont *susceptibles d'avoir un impact important sur l'environnement* : concernant ces dernières, la Convention

---

<sup>54</sup> Essentiellement, la mise à disposition de l'information pertinente au public concerné (§ 2), le fait que les citoyens puissent disposer d'un délai raisonnable pour être informé et participer effectivement aux travaux en question (§ 3), la possibilité pour le public de faire valoir ses observations (par écrit, pas le biais d'une audition, d'une enquête publique, etc) (§ 7), le fait que les résultats de la procédure doivent dûment être pris en compte (§ 8), etc ; Convention d'Aarhus précitée, art. 6.

<sup>55</sup> Le public concerné est le public « qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel » ; C. LARSEN, *op. cit.*, p. 271.

<sup>56</sup> C. LARSEN, *op. cit.*, p. 281.

précise que « les parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup [de l'article 6] »<sup>57</sup>.

Le secteur énergétique est repris à l'Annexe I, mais le paragraphe pertinent ne cite pas les SER<sup>58</sup>. Dans une certaine mesure, cela peut sembler raisonnable : si l'on suit une logique de simplification procédurale maximale pour les projets d'énergies renouvelables afin d'encourager leur développement, il est logique de réduire le plus possible les embûches administratives<sup>59</sup>. Toutefois, le § 20 de l'Annexe I établit une forme de catégorie résiduaire en prévoyant que fait partie des activités prévues dans l'annexe « toute activité non visée [...] pour laquelle la participation du public est prévue dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement [...] »<sup>60</sup>. Le raisonnement semble donc ici inversé, en prévoyant que dans l'hypothèse où la législation nationale impose une participation du public, alors les dispositions de la Convention s'appliquent.

Toutefois, postérieurement à la Convention d'Aarhus et aux directives y afférentes, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive 2011/92/UE (ci-après : directive EIE)<sup>61</sup> modifiant les directives qui étaient auparavant d'application en matière d'EIE<sup>62</sup> et complétant en ce sens le système Aarhusien. Les installations destinées à l'exploitation de l'énergie éolienne sont reprises à l'annexe II de la directive : en ce sens, elles ne doivent pas

---

<sup>57</sup> Convention d'Aarhus précitée, art. 6 ; Les États membres gardent donc une certaine marge de manoeuvre en la matière, étant entendu que le libellé de l'article demeure relativement sibyllin quant à la question de savoir si les États doivent déterminer cela au cas par cas ou s'ils peuvent le faire *a priori* en établissant toute une série de critères et de seuils. Le Guide de la Convention semble toutefois pencher pour l'interprétation selon laquelle les États doivent simplement fixer les lignes directrices d'une appréciation qui se fera ensuite au cas par cas par l'autorité publique compétente ; B. JADOT, « La participation du public à l'examen des demandes d'autorisation en matière d'environnement », *JTDE*, 2007, p. 201 ; Guide d'application de la Convention d'Aarhus, Commission Économique pour l'Europe, 2<sup>e</sup> éd., 2014, p. 93.

<sup>58</sup> Convention d'Aarhus précitée, annexe I : l'on mentionne essentiellement les installations nucléaires, les raffineries de pétrole et de gaz, les centrales thermiques, etc.

<sup>59</sup> Remarquons que ceci n'est vrai que dans une certaine mesure, et que la participation citoyenne dans un tel cadre peut également *favoriser* le déploiement de projets énergétiques renouvelables ; à titre d'exemple, voy. C.E., 4 juillet 2019, *Bollinger*, n° 245.098 (voy. *infra* : sous-section 3. Une tendance grandissante vers la simplification des procédures pour les projets en matière d'énergie renouvelable ?). Cet exemple de 2019 est bien la preuve que les motifs qui justifient une participation du public au processus décisionnel valent également en matière de SER (pour les motifs, voy. *supra* : section Participation citoyenne dans le secteur de l'énergie : *ratio legis* sur le plan pratique et sur le plan juridique).

<sup>60</sup> Convention d'Aarhus précitée, annexe I.

<sup>61</sup> Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *J.O.U.E.*, 28 janvier 2012.

<sup>62</sup> Notamment et surtout la Directive 85/337/CE susmentionnée.

systématiquement être soumises à une EIE, mais doivent l'être lorsque « les caractéristiques du projet l'exigent »<sup>63</sup>, à savoir en raison de sa nature, ses dimensions et/ou sa localisation<sup>64</sup>.

Par ailleurs, l'on retrouve la catégorie des projets non repris à l'annexe I de la Convention d'Aarhus mais pouvant « avoir un effet important sur l'environnement »<sup>65</sup>, étant entendu que la Convention ne fournit pas davantage d'informations quant à l'appréciation de cette expression. Toutefois, plusieurs auteurs de doctrine considèrent que les critères dont il convient de tenir compte sont analogues à ceux prévus auparavant par la directive 85/337/CEE précitée, de telle sorte que les enseignements de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après : CJUE) en la matière peuvent être transposés *mutatis mutandis* pour l'application de la Convention<sup>66</sup> : ces critères sont donc, à nouveau, les dimensions, la nature et la localisation des projets de telle sorte que sur ce point, la réglementation en matière d'EIE et de participation du public se rejoignent<sup>67</sup>.

Que ce soit en matière d'EIE ou de participation du public, la CJUE semble fixer un seuil relativement strict<sup>68</sup> en considérant que ces conditions ne sont remplies que dans des cas de projets de grande ampleur, comprenant une grande quantité de turbines éoliennes par exemple<sup>69</sup>, impliquant un effet cumulatif avec d'autres projets, ou de très importantes nuisances visuelles et sonores, etc<sup>70</sup>.

---

<sup>63</sup> M. CLÉMENT, « Chapitre 3. - Information, participation et études d'impact », *Droit européen de l'environnement*, 4<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 152.

<sup>64</sup> Directive 2011/92/UE précitée, art. 2, § 1.

<sup>65</sup> Convention d'Aarhus, art. 6.

<sup>66</sup> B. JADOT, *op. cit.*, p. 201.

<sup>67</sup> B. JADOT, *op. cit.*, p. 202.

<sup>68</sup> Il s'agit ici d'une tendance interprétative de la Cour ; toutefois, il convient de bien comprendre qu'en la matière les États gardent tout de même une grande marge d'appréciation ; C.J.U.E., *Commission européenne c. République de Bulgarie*, 14 janvier 2016, n° C-141/14, ECLI:EU:C:2016:8.

<sup>69</sup> *Inter alia*, mentionnons C.J.U.E., *Commission des Communautés européennes c. Irlande*, 3 juillet 2008, n° C-215/06, ECLI:EU:C:2008:380 ; il s'agissait d'un grand projet, un parc de 46 turbines éoliennes, impliquant des travaux d'extraction de tourbe et de minéraux ainsi que la construction d'une route, et par ailleurs, le projet de parc éolien était situé à proximité d'une rivière ; Cet arrêt concernait la directive 85/337/CEE, mais dans son appréciation de l'application de la directive 2011/92/EU, la CJUE semble renvoyer très fréquemment à ses raisonnements qui étaient d'application sous l'empire de l'ancienne directive ; C.J.U.E., *Namur-Est Environnement ASBL contre Région wallonne*, 21 octobre 2021, C-463/20, ECLI:EU:C:2021:868, Conclusions de l'avocat général Mme J. Kokott.

Dans la même veine que l'arrêt de 2008, mentionnons également C.J.U.E., *Commission c. Irlande*, 12 novembre 2019, n° C-261/18, ECLI:EU:C:2019:955.

<sup>70</sup> Les griefs soulevés en la matière sont souvent similaires : nuisances visuelles, sonores, potentiels risques pour la sécurité des riverains, effets de clignotement, ombre, incidence considérable sur la valeur des propriétés avoisinantes ; Voy. not. les griefs exposés dans l'arrêt C.C., 14 octobre 2021, n° 142/2021.

Les annexes, tant du côté de la Convention que de la directive EIE, restent muettes par rapport aux installations destinées à l'exploitation d'énergie provenant de panneaux photovoltaïques. *Mutatis mutandis*, nous pouvons considérer que compte tenu des critères retenus en la matière<sup>71</sup>, il semble vraisemblablement que seuls les projets de panneaux photovoltaïques de grande ampleur risquent d'exiger une participation du public, comme la création d'un parc de panneaux par exemple.

En ce sens, il semble que l'exigence de participation citoyenne concernant les projets d'énergies renouvelables demeure relativement *timide*, avec une certaine nuance toutefois : il convient de souligner qu'une certaine tendance interprétative semble se dégager de la jurisprudence de la Cour, celle-ci accordant une certaine place à l'interprétation *téléologique* des instruments de droit dérivé en considérant que leurs finalités reposent sur « la nécessité d'une information complète des autorités et du public afin que la décision soit prise dans les meilleures conditions d'information »<sup>72</sup>. Une telle tendance interprétative pourrait être de nature à comprendre « généreusement » les projets nécessitant une participation du public, abaissant en ce sens le seuil établi pour les projets en matière d'énergies renouvelables<sup>73</sup>. Cela ne s'observe toutefois pas encore véritablement en matière de projets provenant de SER.

## 1.2. Transposition à Bruxelles et en Wallonie

En Belgique, les mécanismes de mise en œuvre de participation du public favorisés par les législateurs fédéral et fédérés sont essentiellement l'enquête publique<sup>74</sup>, l'avis de la commission de concertation<sup>75</sup>, l'initiative citoyenne, la commission consultative<sup>76</sup>, etc.

---

<sup>71</sup> À savoir les dimensions, la nature et la localisation du projet.

<sup>72</sup> M. CLÉMENT, *op cit.*, p. 152.

<sup>73</sup> M. CLÉMENT, *ibidem*, p. 152 ; C.J.U.E., *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. contre Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, 24 octobre 1996, n° C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404.

<sup>74</sup> Elle se définit comme « un mode de participation ponctuelle par lequel, sur invitation de l'autorité, tout particulier [...] peut lui faire part [...] de manière directe, de son avis sur un projet, de manière telle qu'il soit pris en compte par elle dans sa décision et qu'elle l'informe de celle-ci » ; Y. MOSSOUX, *op. cit.* ; M. DELNOY, *op cit.*, p. 934.

<sup>75</sup> La commission de concertation est un organe mis en place au niveau des communes, amené à se prononcer sur les projets en question et à émettre des avis. Plusieurs organes sont représentés au sein de commissions de concertation (généralement, les communes, les administrations compétentes, etc.), et les citoyens sont invités à être auditionnés par la commission lorsqu'ils en ont exprimé le souhait pendant l'enquête publique ; O. DI GIAMOCO, et B. GORS « Chapitre 20 - Le système d'évaluation des incidences en droit bruxellois » in DE BROUX, P.-O. *et al.* (dir.), *Le droit bruxellois*, 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2015.

<sup>76</sup> Y. MOSSOUX, *op. cit.*, p. 316.

### 1.2.1. En matière de panneaux photovoltaïques

L'article 98 § 1, 2° du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (ci-après : CoBAT) prévoit qu'un permis d'urbanisme est requis notamment pour la transformation d'une construction existante<sup>77</sup>, comprenant en ce sens l'installation de panneaux photovoltaïques. Toutefois, l'arrêté « minime importance », prévoit dans plusieurs hypothèses des dispenses de permis d'urbanisme ou des dispenses procédurales<sup>78</sup>. *De facto*, cet arrêté implique que la dispense devient la règle, et la soumission à enquête publique l'exception<sup>79</sup>. Du côté wallon, l'installation de panneaux solaires ne nécessite pas l'obtention d'un permis d'urbanisme<sup>80</sup>.

### 1.2.2. En matière d'éolien

En Wallonie, la transition vers la neutralité carbone donne une place de première importance à l'éolien<sup>81</sup>. En fonction de la puissance de l'installation, les éoliennes sont classées en établissements de classe 1, 2 ou 3<sup>82</sup>, étant entendu que l'exploitation d'un établissement de classe 1 ou 2 nécessite l'obtention d'un permis d'environnement<sup>83</sup> et, *a fortiori*, la réalisation d'une enquête publique telle qu'organisée par le Code de l'environnement<sup>84</sup>. Toutefois, l'obtention d'un permis d'urbanisme est toujours nécessaire, et ce même pour les petites installations<sup>85</sup>. En cas de demande de permis d'urbanisme non dérogatoire, la demande ne sera

---

<sup>77</sup> Ce qui consiste dans le fait de « procéder à une modification intérieure ou extérieure d'un bâtiment, ouvrage ou installation, notamment par l'adjonction ou la suppression d'un local, la modification de l'aspect de la construction ou l'emploi d'autres matériaux, même si ces travaux ne modifient pas le volume de la construction existante » ; CoBAT, art. 98, § 1, 2° ; <https://urbanisme.irisnet.be/publications/publications-1/2022/vade-mecum-les-ameliorations-energetiques-et-le.pdf>

<sup>78</sup> Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 mars 2022 précité.

<sup>79</sup> Une dispense de permis d'urbanisme est très souvent d'application (en fonction de la visibilité du toit depuis l'espace public, de la suppression, ou non, d'une toiture verte existante, etc.), et lorsque ça n'est pas le cas, une dispense procédurale est presque toujours prévue pour autant que l'installation se trouve sur un bien non protégé, dispensant en ce sens d'enquête publique, de commission de concertation, etc. De plus, lorsque nous avons à faire à un bien protégé, plusieurs dispenses sont également prévues.

<sup>80</sup> Avec la condition que les panneaux solaires doivent être fixés ou intégrés à une toiture, et que l'installation ne peut pas déborder du bâtiment sur lequel elle est installée ; CWATUP, art. 262, al. 2.

<sup>81</sup> Plan Air Climat Énergie 2030, Gouvernement wallon, adopté le 21 mars 2023.

<sup>82</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences, des installations et activités classées ou des installations ou des activités présentant un risque pour le sol, *M.B.*, 21 août 2002, tel que modifié par l'arrêté du 25 février 2021, Annexe 1.

<sup>83</sup> Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, *M.B.*, 8 juin 1999, art. 10.

<sup>84</sup> Décret du 11 mars 1999 précité, art. 90 ; Code de l'environnement ; dans de telles circonstances, les éoliennes qui impliquent une enquête publique sont celles dont la puissance est en tout état de cause égale ou supérieure à 0,5 MW électrique ; par ailleurs, les éoliennes de Classe 1 sont soumises à une procédure EIE.

<sup>85</sup> CWATUPE, art. 84 § 1, 1°

soumise à enquête publique que dans la mesure où le Collège ou le fonctionnaire délégué le juge nécessaire<sup>86</sup>.

Pour des raisons évidentes, l'éolien relève davantage de l'ordre de l'hypothèse à Bruxelles<sup>87</sup>. Les potentielles éoliennes sont toutefois des installations soumises à des autorisations de classe 1C, impliquant le dépôt d'une déclaration préalable auprès de Bruxelles Environnement, laquelle comprend notamment une EIE. Par ailleurs, quelle que soit la puissance du projet éolien, il est toujours soumis à un permis d'urbanisme<sup>88</sup>.

En ce sens, il semble que les législations régionales soient suffisamment respectueuses des obligations prévues par la Convention d'Aarhus, notamment eu égard à l'interprétation qu'en fait la CJUE.

## 2. Les plans, programmes et politiques

L'article 7 de la Convention d'Aarhus concerne les « plans et programmes relatifs à l'environnement »<sup>89</sup>. Le public visé par cette disposition est plus équivoque : il revient à l'autorité publique compétente de déterminer quel est le public susceptible de participer, étant entendu que le Guide de la Convention nous informe que ce public serait une forme de

---

<sup>86</sup> « Prescriptions urbanistiques pour l'implantation d'une petite éolienne », APERE ASBL, consulté sur : [energie.wallonie.be](http://energie.wallonie.be) ; à titre informatif, on parle de demande dérogatoire lorsque la demande de permis déroge au plan de secteur : il s'agit donc davantage de l'exception que de la règle.

<sup>87</sup> *Inter alia*, mentionnons les turbulences du vent liées à la présence de bâtiments et au milieu urbain rendant difficile l'évaluation du comportement du vent, les nuisances potentielles qui sont exponentielles en milieu urbain, les risques liés à la proximité de l'aéroport national, etc. ; « Le potentiel éolien en Région de Bruxelles-Capitale », Bruxelles-environnement, consulté sur : [https://document.environnement.brussels/opac\\_css/elecfile/IF\\_Prof\\_Energie\\_Potentiel\\_Eolien\\_RBC\\_FR.PDF?langtype=2060](https://document.environnement.brussels/opac_css/elecfile/IF_Prof_Energie_Potentiel_Eolien_RBC_FR.PDF?langtype=2060).

<sup>88</sup> « L'éolien à Bruxelles », Guide Bâtiment durable, Bruxelles environnement, consulté sur : <https://www.guidibatimentdurable.brussels>.

<sup>89</sup> Le plan/programme se définissant comme un « exposé relativement précis et concret d'un ensemble ordonné et cohérent de dispositions, d'actions ou d'opérations qu'une autorité publique entend adopter, mener ou imposer, le cas échéant dans le respect de certains délais, en vue de réaliser les objectifs d'une certaine envergure qu'elle s'est fixés après une analyse globale et cohérente de la situation existante ». En tout état de cause, ceux-ci n'ont pas de valeur réglementaire ou de portée générale, et se distinguent en ce sens des plans et programmes compris dans le sens de la directive 2001/42 précitée ; M. DELNOY, « Plans et programmes en droit international et européen de l'environnement » in *L'environnement, le droit et le magistrat*, 1e éd., Bruxelles, Larcier, 2021, p. 474 ; L. DEMEZ, « Les plans et programmes soumis à évaluation des incidences environnementales : clarification ? », *J.T.*, 2018/15, n° 6727, p. 331. Sur la question de l'exclusion de la valeur réglementaire des plans et programmes, voy. notamment l'arrêt C.J.U.E., *Patrice D'Oultremont e.a. contre Région wallonne*, 27 octobre 2016, n° C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816 qui concernait précisément un arrêté réglementaire comportant des dispositions relatives à l'installation d'éoliennes.

moyen-terme entre le « public concerné » de l'article 6 et *tout le public*<sup>90</sup>. L'article se limite à trois éléments de la participation, à savoir le délai raisonnable (§ 3), la participation du public dès le début de la procédure (§ 4) et la prise en compte des résultats (§ 8)<sup>91</sup>. Au niveau de l'Union européenne, ces obligations ont été transposées essentiellement par la directive 2003/35, et en Belgique, par la loi du 13 février 2006<sup>92</sup>.

Selon le Comité d'application de la convention d'Aarhus<sup>93</sup>, un plan d'action en matière d'énergies renouvelables constitue un plan ou programme visé à l'article 7 de la Convention en ce qu'il « fixe le cadre des activités par lesquelles un État vise à accroître le recours à des énergies renouvelables en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre »<sup>94</sup>. Concernant la portée de l'exigence de l'article 7, le Comité demeure relativement évasif et, en ce sens, permissif : il semble subordonner le respect par les États de leurs obligations à la réalisation de consultations publiques, sans fournir davantage d'informations<sup>95</sup>. En ce sens, les plans régionaux wallons et bruxellois adoptés en matière d'énergie s'inscrivent dans un tel cadre<sup>96</sup>.

Il est toutefois arrivé que des programmes en matière d'énergies renouvelables soient considérés comme étant en porte-à-faux vis-à-vis de la Convention, et ce notamment à *cause* de la législation européenne en la matière. Mentionnons l'avis rendu par le Comité le 15 octobre 2010, dans lequel le Comité considère que si le public n'a pas été suffisamment invité

---

<sup>90</sup> Guide d'application de la Convention, Commission Économique pour l'Europe, 2<sup>e</sup> éd., 2014, p. 118.

<sup>91</sup> Étant entendu que les garanties de l'art. 6 s'appliquent également en la matière.

<sup>92</sup> Loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement, *M.B.*, 10 mars 2006.

<sup>93</sup> Il s'agit d'un organe consultatif et non judiciaire chargé de l'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus ; Convention d'Aarhus, art. 15.

<sup>94</sup> Comité d'application de la Convention d'Aarhus (ACCC), n° ACCC/C/2010/54, 29 juin 2012 ; UNECE, *The Aarhus Convention : An Implementation Guide*, 2014, p. 175.

<sup>95</sup> *Inter alia*, Comité d'application de la Convention d'Aarhus (ACCC), n° ACCC/C/2012/68, 24 septembre 2013, *Conseil municipal d'Avis et Kilchrenan c. Union européenne et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord* ; en l'occurrence, il s'agissait précisément d'un plan d'action national en matière d'énergie en Écosse. Le comité avait considéré que l'article 7 de la Convention n'avait pas été respecté au motif que l'administration écossaise n'avait pas « communiqué d'informations au public » et avait « empêché les requérants de participer à la décision y relative » ; P. THIEFFRY, « Section 2. - La participation du public à la prise de décision » in *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, 4<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 1017.

<sup>96</sup> Du côté de Bruxelles, le Plan Énergie Climat s'est fondé sur plusieurs consultations nationales, réceptionnant ainsi 63 réactions de citoyens et de parties prenantes « dont il a été tenu compte dans la présente version », ainsi que des consultations sectorielles. Du côté Wallon, le Comité de Pilotage mis en place dans le cadre de la Plan Air Climat Énergie a organisé un processus participatif fondé sur trois publics divers : un panel citoyen, les jeunes par le biais du *Forum des jeunes*, ainsi que les autres parties prenantes et secteurs concernés ; Plan Air Climat Énergie 2030, Gouvernement wallon, adopté le 21 mars 2023 ; Plan Énergie Climat 2030, « The right energy for our region », Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, adopté le 24 octobre 2019.

à participer dans l'adoption de programmes en matière d'énergies renouvelables en Irlande, c'est notamment en raison de la marge de manoeuvre trop faible octroyée par l'Union aux États-Membres pour mettre en oeuvre ces programmes<sup>97</sup>. Comme le souligne A. POMADE, il y a là le premier indice d'un recul de l'Europe dans la garantie de la participation citoyenne sous l'angle procédural<sup>98</sup>.

### 3. Les normes à caractère réglementaire

L'article 8 de la Convention se réfère à la participation du public dans l'adoption des dispositions réglementaires<sup>99</sup>. Le libellé de l'article est peu contraignant, celui-ci prévoyant une obligation d'information du public ainsi que la possibilité pour celui-ci de « formuler des observations soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs »<sup>100</sup>, ces observations devant être prises en considération « dans la mesure du possible »<sup>101</sup>. Selon les cas, en Belgique, cette participation sera assurée par le biais d'enquêtes publiques<sup>102</sup> ou par la demande d'avis d'organes consultatifs en matière d'environnement<sup>103</sup>.

## **Section 3. Les limites de la consultation du public en tant que droit procédural**

---

<sup>97</sup> En d'autres termes, l'Union « n'aurait pas mis en place un cadre réglementaire approprié pour garantir l'application par les États membres de l'article 7 de la Convention, et ce, en ce qui concerne l'adoption des plans d'action nationaux en matière d'énergies renouvelables » ; Comité d'application de la Convention d'Aarhus (ACCC), n° ACCC/C/2010/54, 29 juin 2012 ; A. POMADE, « La participation du public aux projets énergétiques » in LE BAUT-FERRARESE B. (dir.), *Les transitions énergétiques dans l'Union européenne*, 1e éd., Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 257.

<sup>98</sup> A. POMADE, *ibidem*, p. 257.

<sup>99</sup> La disposition exclut les dispositions législatives ou décrétales, dans la mesure où par la notion « d'autorités publiques », « il ne faut pas entendre des organes ou des institutions agissant en qualité de pouvoir législatif » ; C.C., 14 octobre 2021, n° 142/2021 ; T.U.E. (7<sup>e</sup> ch.), *Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe c. commission*, 14 juin 2012, n° T-338/08, ECLI:EU:T:2012:300 ; Toutefois, elle comprend bien la phase pré-parlementaire, notamment l'élaboration des projets d'actes législatifs par l'exécutif ; C. LARSEN, *op. cit.*, p. 288.

<sup>100</sup> Convention d'Aarhus précitée, art. 8, al. 1, c).

<sup>101</sup> Convention d'Aarhus précitée, art. 8, al. 2.

<sup>102</sup> C'est notamment ce qui est prévu pour les « plans d'aménagement spatial » principaux des trois régions. Toutefois, ces plans de secteur ne prévoient pas de zones dédiées spécialement aux développements des SER, s'écartant en ce sens de l'objet de notre recherche.

<sup>103</sup> Ce qui pourrait notamment être le cas dans le cadre des *projets* de normes législatives en matière d'énergies renouvelables, ou en cas d'adoption d'arrêtés gouvernementaux en la matière. Ces organes consultatifs sont : le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable ; le Conseil de l'Environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale ; le Conseil de l'Environnement et de la Nature de la Flandre (Mina-Raad) ; C. LARSEN, *op. cit.*, p. 289.

Bien qu'incarnant une première grande étape de la participation citoyenne en matière énergétique, la consultation du public semble toutefois présenter certaines faiblesses, dont il sera traité dans la présente section.

### 1. La difficulté de garantir une participation effective

Il est difficile de garantir, juridiquement, que la participation du public produise des *effets*<sup>104</sup>. Comment s'assurer que l'opinion du public soit effectivement prise en compte dans la décision finale ? Cela équivaut à un paradoxe de longue date du droit administratif, qui met en exergue une des faiblesses de la participation en tant que droit procédural : « la participation exige qu'elle ait une portée effective, mais celle-ci ne peut qu'être consultative »<sup>105</sup>.

En ce sens, un principe élémentaire du droit administratif permet de garantir une certaine effectivité, à savoir le principe de *l'effet utile* de l'enquête publique, selon lequel celle-ci, si elle a lieu, doit être effective<sup>106</sup>. Cette exigence d'effet utile peut notamment être remplie de par l'exigence de motivation des actes de l'administration<sup>107</sup>, permettant au citoyen de comprendre les raisons pour lesquelles les réclamations n'ont pas été suivies et de potentiellement contester la décision en justice<sup>108</sup>. Toutefois, cela ne garantit pas en soit que les réclamations aient un impact direct quant au résultat souhaité. En matière d'énergies renouvelables, dans un arrêt du 28 mars 2018<sup>109</sup>, le Conseil d'État confirme par ailleurs que l'autorité administration n'a *pas* d'obligation de répondre à chacune des objections soulevées par les citoyens dans le cadre de l'enquête publique, pour autant que le « réclamant y trouve

---

<sup>104</sup> J. BÉTAILLE, « La contribution du droit aux effets de la participation du public : de la prise en considération des résultats de la participation », *R.J.E.*, 2010/2 (vol. 35), p. 199.

<sup>105</sup> J. BÉTAILLE, *ibidem*, p. 199.

<sup>106</sup> C.E., 11 mars 2021, n° 250.080 ; C.E., 16 novembre 2017, *ASBL Éoliennes à tout prix*, n° 239.886.

<sup>107</sup> Cette exigence de motivation requiert que les actes de l'administrations soient motivés face aux réclamations y afférentes, et ce notamment par application des exigences générales de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *M.B.*, 19 août 1991.

<sup>108</sup> C.E., 21 décembre 2004, *Commune de Braïne le Château et. al.*, n° 138.232.

<sup>109</sup> C.E., 28 mars 2018, n° 241.141 ; à cet égard, il convient de souligner que dans ses différents arrêts le Conseil d'État n'aborde pas la question du respect de la Convention d'Aarhus de façon isolée, mais le fait presque systématiquement en la solidarisant avec les différentes directives en vigueur en matière d'EIE ou de participation du public, en fonction de la pertinence selon le cas d'espèce. Dans l'absolu, ceci a du sens, dans la mesure où la participation du public au sens de l'article 6 est requise dès lors qu'un projet est soumis à une étude d'incidence environnementale ; *Inter alia*, C.E., 28 mars 2018, n° 241.141 ; ; C.E., 4 juillet 2019, *Bollinger*, n° 245.098 ; C.E., 16 novembre 2017, *ASBL Éoliennes à tout prix*, n° 239.886 ; C.E., 7 octobre 2015, *Pierre*, n° 232.475.

[dans les motifs], fut-ce implicitement, les raisons du rejet de sa réclamation »<sup>110</sup>. Le Conseil poursuit en considérant que le permis délivré est adéquatement motivé à partir du moment où il permet au citoyen de comprendre « les raisons pour lesquelles l'autorité *passé outre* ses observations [quand bien même l'exactitude et la pertinence de ces observations soient corroborées par le dossier] »<sup>111</sup> : il n'est donc pas exclu que l'autorité fasse *abstraction* des observations du citoyen. Au jour d'aujourd'hui, il est donc difficile de garantir une participation effective du citoyen par la voie procédurale. Certains auteurs plaident en ce sens en faveur d'une obligation de motivation renforcée dans le chef de l'administration publique<sup>112</sup>.

Remarquons que le « désintérêt relatif du public pour la participation » n'aide pas non plus quant à l'effectivité de celle-ci. En effet, même lorsque l'administration tient compte des réclamations, l'enquête publique ne mobilise en général que très peu de participants, ceux-ci étant souvent des personnes concernées de près par le sujet ou des personnes conscientes des problématiques en présence<sup>113</sup>.

## 2. La consultation du public, une participation essentiellement « par la *négative* » ?

Il convient également de souligner que les dispositions de la Convention semblent garantir essentiellement - et pour l'instant en tout cas - une participation du public « par la *négative* », en permettant par exemple aux riverains d'un parc éolien de contester le projet. Il semble foncièrement plus complexe pour des citoyens dans ce cadre-ci de suggérer que des dispositifs de production d'énergie douce soient mis en place, et encore moins de l'enjoindre. C'est en ce sens qu'une participation du public « par la *positive* », une participation dont ils sont véritablement à l'initiative, semble beaucoup plus circonspecte. Dans un arrêt rendu en date du 13 avril 2016 concernant la construction de maisons dites de « basse énergie », le Conseil

---

<sup>110</sup> C.E., 28 mars 2018, n° 241.141 : en l'occurrence, il s'agissait d'un projet éolien vis-à-vis duquel les citoyens avaient exprimé leur mécontentement dans le cadre de l'enquête publique réalisée, en soulevant notamment des considérations liées à l'impact du projet litigieux sur l'immobilier, d'une part, et aux risques liés au passage d'un hélicoptère dans les environs, d'autre part. Le Conseil a précisément considéré que le fait que l'autorité ne mentionne pas ces deux éléments dans le cadre de sa décision était sans importance.

<sup>111</sup> C.E., 28 mars 2018, n° 241.141.

<sup>112</sup> Y. MOSSOUX, *op. cit.*, p. 341.

<sup>113</sup> Y. MOSSOUX, *ibidem*, p. 340.

d'État s'est en effet prononcé en ce sens<sup>114</sup>. Alors que les citoyens avaient insisté, dans le cadre de l'enquête publique, pour que le projet prévoie des capteurs solaires ou des panneaux photovoltaïques en raison du fait que la toiture était idéalement exposée, le Conseil d'État a répondu que l'ingérence de l'administration dans le projet du bâtisseur devait rester fortement limitée<sup>115</sup>.

Dans d'autres arrêts, le Conseil d'État semble adopter une position un peu plus hardie en tenant compte - dans une moindre mesure toutefois -, des réclamations des citoyens encourageant l'installation de panneaux photovoltaïques. À titre d'exemple, l'arrêt rendu par le Conseil en date du 25 novembre 2013<sup>116</sup> concernait précisément une réclamation faite par des riverains par laquelle ils demandaient que soient installés des panneaux dans le cadre d'un certain projet. Ces réclamations étaient par ailleurs corroborées par une recommandation du Conseil Wallon de l'environnement pour le développement durable, et les autorités amenées à se prononcer sur la question<sup>117</sup> avaient pris en considération ces différents éléments, tout en ne les retenant pas<sup>118</sup>. L'acte adopté a finalement été annulé par le Conseil d'État au motif que, pour le Conseil, il y avait une contradiction entre les motifs et les dispositions de l'acte attaqué : les autorités reconnaissaient la nécessité d'installer des panneaux, pour finalement ne pas retenir cette option-là. Il semble donc qu'une certaine exigence de procédure et de rigueur existe dans le chef des autorités administratives : toutefois, sur le plan *substantiel*, les citoyens n'ont pas tant leur mot à dire sur la question du renouvelable. Dans de telles circonstances, il

---

<sup>114</sup> C.E., 13 avril 2016, n°234/380.

<sup>115</sup> C.E., 13 avril 2016, n°234/380. Le Conseil d'État avait considéré que : « *Le projet de construction demeure d'abord l'affaire du demandeur et l'administration n'est pas tenue de rencontrer plus amplement dans la motivation d'un permis les propositions d'améliorations tenant aux souhaits des riverains de voir leur voisin bâtisseur tenu de se doter de dispositifs de production d'énergie douce. Ce choix d'opportunité relève de la compétence discrétionnaire de l'autorité communale : aucune erreur manifeste d'appréciation n'est démontrée* ».

<sup>116</sup> C.E., 25 novembre 2013, *Lebrun*, n° 225.584.

<sup>117</sup> La Ville de Liège et la Région Wallonne.

<sup>118</sup> Au motif que de telles recommandations ne devaient pas nécessairement se voir reconnaître de réels « effets juridiques » ; C.E., 25 novembre 2013, *Lebrun*, n° 225.584 ; ceci rejoint en quelque sorte la limitée identifiée *supra* : 1. La timidité dans le contrôle de l'application des dispositions de la Convention et la difficulté de garantir une participation *effective*.

semble que la participation qui leur est réservée dans le processus décisionnel est essentiellement une participation « par la négative »<sup>119</sup>.

#### **Section 4. Une tendance grandissante vers la simplification des procédures pour les projets en matière d'énergie renouvelable**

Finalement, l'on constate également une évolution relativement paradoxale - à prime abord - dans la législation européenne en la matière, celle-ci ayant un impact potentiel quant à la place du citoyen dans la transition énergétique. En effet, alors que l'Union semble prôner une amélioration constante et progressive de la participation citoyenne, se dégage une tendance générale de simplification de procédures - notamment dans le domaine du renouvelable -, pouvant apparaître comme une possible obstruction à la participation du public<sup>120</sup>. Ceci s'observe de par la récente adoption par le Conseil européen du Règlement du 22 décembre 2022<sup>121</sup> mentionné dans l'introduction de la présente contribution. Pour des motifs liés essentiellement à l'insécurité énergétique découlant de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine<sup>122</sup>, le Règlement prévoit toute une série de mesures favorables au déploiement du renouvelable, en introduisant notamment une présomption d'intérêt public supérieur dans le chef des constructions d'installations de production d'énergie à partir de SER<sup>123</sup>, ainsi qu'une accélération des procédures d'octroi de permis pour celles-ci<sup>124</sup>. Dans la même veine, il peut également être fait mention de l'accord tout récemment conclu entre le Conseil et les députés européens afin de prévoir, conformément au plan *REPowerEU*, des procédures accélérées d'approbation de permis pour les installations de production situées sur

---

<sup>119</sup> Cela n'a pas empêché le Conseil d'État d'adopter une position relativement impétueuse, en faveur du développement des énergies renouvelables, même en cas de participation « par la négative », par laquelle des réclamants viennent s'opposer à un projet d'énergie renouvelable : à titre d'exemple, le Conseil réalise dans son argumentaire dans le cadre de l'affaire *Bollinger* une mise en balance non anodine en considérant que s'opposent aux griefs des réclamants des considérations fondamentalement importantes en matière d'environnement : ainsi, il insiste sur l'importance pour les régions de tendre vers l'indépendance énergétique, de sécuriser l'approvisionnement en se tournant vers des ressources renouvelables, de se préparer aux conséquences du pic de pétrole. Le Conseil d'État reconnaît même que la transition « vers une société à faible intensité carbone *nécessite de réaliser des choix énergétiques* » ; C.E., 4 juillet 2019, *Bollinger*, n° 245.098.

<sup>120</sup> A. POMADE, *op. cit.*, « La participation du public aux projets énergétiques », p. 252.

<sup>121</sup> Règlement (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables, *J.O.U.E.*, 29 décembre 2022 ; remarquons toutefois que le Règlement vise à établir des règles temporaires d'urgence ; Règlement (UE) 2022/2577 précité, art. 1.

<sup>122</sup> Règlement 2022/2577 précité, considérant (1).

<sup>123</sup> Règlement 2022/2577 précité, art. 3.

<sup>124</sup> Voy. not. Règlement 2022/2577 précité, art. 4 concernant les installations d'équipements d'énergie solaire, art. 6 pour les « projets dans le domaine des énergies renouvelables », art. 7 pour les pompes à chaleur, etc.

les zones dites « propices au déploiement des énergies renouvelables »<sup>125</sup>. *De facto*, tous ces éléments aboutissent à une précipitation de la prise de décision et ne permettent plus de discuter véritablement des enjeux du projet<sup>126</sup>, érodant en ce sens les enjeux de démocratie participative. De la même manière, les dispenses procédurales prévues par le cadre juridique bruxellois avec l'arrêté « minime importance » vues *supra* participent à une telle érosion<sup>127</sup>. Plus largement encore, il convient de souligner que cette érosion en matière d'énergies renouvelables n'est qu'un exemple précis d'une érosion plus générale de la participation citoyenne décisionnelle en matière *climatique*<sup>128</sup>.

Toutefois, le citoyen n'en est pas pour autant délaissé. Au contraire, le Règlement de décembre 2022 réaffirme sa place, qui est toutefois *différente* de celle prévue par le système Aarhusien et les droits procéduraux y afférents. Ici, le citoyen n'est plus considéré comme le porte-parole des intérêts locaux et comme faisant barrage aux projets énergétiques<sup>129</sup>, mais comme étant lui-même à l'initiative de projets : le Règlement mentionne explicitement le cas des citoyens autoconsommateurs d'énergie, en prévoyant que ces simplifications de procédures valent également pour les installations d'auto-consommation<sup>130</sup>. À notre sens, le plan *REPowerEU* et le Règlement de 2022 sont en quelque sorte le symbole-même d'un glissement amorcé en 2018 par l'Union européenne avec l'adoption de la directive 2018/2001

---

<sup>125</sup> Communication 230 de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, *Plan REPowerEU*, 18 mai 2022, consulté sur : [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>126</sup> A. POMADE, *op. cit.*, « La participation du public aux projets énergétiques », p. 255.

<sup>127</sup> Voy. *supra*, section 1.2.1 *En matière de panneaux photovoltaïques*.

<sup>128</sup> En effet, l'art. 9 de la loi européenne sur le climat et le Pacte sur le climat européen s'inscrivent dans une même perspective, en faisant une place à la participation citoyenne dans une certaine mesure, mais en érodant cette place dans le processus *décisionnel* : il s'agit plutôt de la participation du citoyen dans la réalisation et la mise en oeuvre des objectifs européens en matière climatique ; C. ARMENI, *op. cit.*

<sup>129</sup> Par le biais d'enquêtes publiques, de commissions de concertation, etc.

<sup>130</sup> Règlement (UE) 2022/2577 précité, art. 4 ; cette notions d'autoconsommation sera davantage expliquée dans la seconde partie du travail : Chapitre II. Le glissement vers l'incitation à l'autoconsommation et au partage d'énergie : le citoyen, un nouvel acteur du marché.

(voy. *infra*)<sup>131</sup> : le passage d'une participation procédurale à la prise de décision vers une participation par laquelle le citoyen est véritablement à l'*initiative* de projets<sup>132</sup>.

Comme déjà discuté lors de l'introduction<sup>133</sup>, il n'est pas anodin que ces deux éléments, à savoir (1) la levée des carcans procéduraux et (2) la valorisation de la participation du citoyen en tant qu'acteur du marché de l'énergie, se passent de façon simultanée : des objectifs en matière de neutralité carbone et d'approvisionnement énergétique sont à remplir, ce qui pousse les institutions à créer des nouvelles niches énergétiques *vertes*<sup>134</sup>. Alors, certes, des moyens doivent être mis en place afin de répondre aux limites de la participation décisionnelle identifiées *supra*<sup>135</sup>, compte tenu de l'intérêt non négligeable d'une telle participation procédurale sur le plan démocratique et sur le plan de l'État de droit<sup>136</sup>, et surtout compte tenu des engagements juridiques de l'Union vis-à-vis du système Aarhus : ceux-ci demeurent toujours d'application, bien qu'étant relativement flexibles en matière d'énergies renouvelables comme démontré *supra*. Toutefois, l'urgence criante de la situation et le *choix* opéré par les institutions européennes en la matière, lesquelles semblent *souhaiter* que la

---

<sup>131</sup> Directive 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, *J.O.U.E.*, 21 décembre 2018. Remarquons que les injonctions de simplification administrative étaient déjà présentes dans la directive 2018/2001: voy. considérants (51), (104), (111).

<sup>132</sup> Il convient de souligner toutefois que les garanties de la Convention d'Aarhus ne sont pas pour autant oubliées : le règlement précise bien en son considérant (20) que celles-ci sont toujours d'application. L'on parle bien dans le cadre du présent travail d'un *glissement*, intégrant une nouvelle perspective de la participation citoyenne - à savoir, l'initiation de projet et l'incitation - et réalisant un nouvel équilibre en ce sens, mais pas d'une méconnaissance des dispositions d'Aarhus, lesquelles demeurent toujours importantes ; toutefois, *de facto*, il est raisonnable de se demander dans quelle mesure toutes ces dispenses procédurales permettent véritablement de respecter les dispositions Aarhusiennes.

<sup>133</sup> Voy. *supra*, introduction.

<sup>134</sup> En effet, c'est une préoccupation que l'on retrouve tant du côté du Règlement 2022/2577, du plan REPowerEU, que du côté des directives de 2018 et 2019. Dans le Règlement, le Conseil fait clairement allusion à la nécessité d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables compte tenu de l'urgence énergétique, en instaurent des exemptions en matière de procédure (considérants (3), (4), (6), etc.). Dans la directive, le lien entre la nécessité d'approvisionnement et la création d'un nouvel acteur est assez logique : c'est, entre autres, *parce qu'on* doit promouvoir la sécurité d'approvisionnement (considérant (3)), qu'on a besoin d'atteindre un degré élevé d'autonomie énergétique (considérant (64)), que l'Union crée de nouvelles niches énergétiques.

<sup>135</sup> *Inter alia*, nous pouvons mentionner les propositions de prévoir une obligation de motivation renforcée dans le chef des autorités publiques, de prévoir que les moyens de communication électroniques soient utilisées plus fréquemment et plus créativement dans la phase informative, de prévoir une meilleure coordination entre les experts dans le cadre des procédures d'EIE, etc., tout cela pour s'assurer justement que la participation soit plus effective et qu'elle permette une intervention plus par la « positive » du citoyen ; Y. MOSSOUX, *op. cit.*, p. 340.

<sup>136</sup> En ce sens, il peut être fait référence à la façon dont C. ARMENI et M. LEE conçoivent la participation du citoyen conformément à l'État de droit : « une procédure garantit un « siège à la table » ainsi que l'opportunité d'être écouté. La participation implique notamment le fait d'être ouvert à différentes façons de concevoir le monde, et différentes perspectives concernant notre situation. Une participation large, incluant le savoir et les valeurs qui ne soient pas nécessairement ceux d'experts, permet d'avoir une meilleure appréciation de certaines problématiques, de contextes sociaux et d'alternatives » (nous traduisons) : en ce sens, l'État de droit implique qu'il y ait un droit procédural à la participation ; C. ARMENI et M. LEE, « Participation in a time of climate crisis », 2021, consulté sur : <https://doi.org/10.1111/jols.12320>

participation au processus décisionnel ne soit plus à l'avant-plan, nous invitent à explorer une *autre* voie de la participation citoyenne : celle du citoyen en tant qu'acteur du marché de l'énergie. Comme nous le verrons par la suite, une telle participation participe également à la réalisation d'une transition énergétique *démocratique*, sur un autre plan toutefois<sup>137</sup>.

## **CHAPITRE II. LE GLISSEMENT VERS L'INCITATION À L'AUTOCONSOMMATION ET AU PARTAGE D'ÉNERGIE : LE CITOYEN, UN NOUVEL ACTEUR DU MARCHÉ**

Ainsi, si l'Union semble donner de moins en moins d'importance à la participation du citoyen comme droit procédural en matière d'énergies renouvelables, ce mouvement d'érosion de la démocratie participative s'accompagne d'une valorisation d'une nouvelle forme de participation, toute autre, répondant à des logiques diamétralement différentes : la participation du citoyen en tant qu'acteur du marché de l'énergie<sup>138</sup>. Si, comme établi lors de l'introduction, une telle participation permet de garantir une certaine sécurité d'approvisionnement ainsi que de remplir les objectifs en matière de neutralité carbone, la *ratio legis* d'une telle participation est également de favoriser l'acceptabilité sociale, la démocratisation de l'accès aux ressources énergétiques<sup>139</sup>, ainsi que la réalisation d'une transition énergétique juste et équitable<sup>140</sup>.

Pour en garantir l'effectivité, les mesures d'incitation sont fondamentales. Ces mesures incitatives ont pour objectif d'entraîner une « modification des comportements de consommation d'énergie de la part des citoyens »<sup>141</sup>. Le but de l'incitation est de rectifier les habitudes des citoyens, de pousser le changement vers des systèmes plus performants<sup>142</sup> : dans notre cas, de l'inciter à devenir un acteur du marché de l'énergie. Ces mesures formeront le noyau dur de notre seconde partie argumentative, afin de voir dans quelle mesure elles

---

<sup>137</sup> M. A. HELDEWEG, et S. SAINTIER, « Renewable energy communities as 'socio-legal institutions' : a normative frame for energy decentralization », *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 119, 2020 ; F. HANKE *et. al.*, « Do renewable energy communities deliver energy justice? Exploring insights from 71 European cases », *Energy Research and Social Science*, vol. 80, 2021.

<sup>138</sup> S. VERSCHRAEGEN et L. NAVÉ « Le nouveau droit européen des énergies renouvelables », *J.D.E.*, 2019/4, n° 258, p. 151.

<sup>139</sup> E. LANGELIER, *op. cit.*, p. 354.

<sup>140</sup> M. HELDEWEG, *op. cit.*

<sup>141</sup> A. POMADE, *op. cit.*, « La participation du public aux projets énergétiques », p. 257.

<sup>142</sup> A. POMADE, *op. cit.*, « La participation du public aux projets énergétiques », p. 257.

permettent effectivement au citoyen de *participer* à la transition énergétique. En ce sens, nous explorerons d'abord le cadre juridique en la matière (section 1), pour ensuite fournir davantage d'explications quant au rôle du citoyen en tant qu'acteur du marché de l'énergie (section 2), afin de finalement nous concentrer sur une de ces formes participatives en particulier, les communautés d'énergie renouvelable (section 3).

## Section 1. Le cadre juridique

Auparavant, la règle dictait que l'électricité soit fournie aux clients finaux par les fournisseurs d'énergie classiques, bénéficiant d'une licence de fourniture d'électricité : les sources d'alimentation propres aux consommateurs n'étant que l'exception<sup>143</sup>. Dans un tel contexte, le consommateur pouvait devenir producteur d'énergie et consommer sa propre énergie, étant ainsi assimilé au néologisme de « *prosumer* », mais ce dernier n'avait que très peu de leviers pour véritablement valoriser sa production<sup>144</sup>. Avec l'adoption du quatrième Paquet Énergie, dont les deux instruments-phares sont la directive 2018/2001<sup>145</sup> et la directive 2019/944 sur l'électricité<sup>146</sup>, l'Union européenne met l'emphase sur le développement de sources alternatives d'énergie ainsi que sur la place du consommateur dans la transition énergétique, notamment par le biais du développement de nouveaux moyens d'autoconsommation et de partage d'énergie<sup>147</sup>. De la sorte, l'Union européenne crée des nouvelles niches du marché de l'énergie plus proches d'une forme de « circuit-cout énergétique »<sup>148</sup>, en intronisant le client final en tant qu'acteur du marché, faisant de celui-ci un client *actif*<sup>149</sup>.

Par ailleurs, remarquons qu'avec ces nouvelles directives l'Union abandonne le système d'objectifs nationaux contraignants en matière de production d'énergies renouvelables,

---

<sup>143</sup> L. HAGE, *Les nouveaux types de réseaux d'énergie*, Limal, Anthémis, 2019, pp. 16 à 20.

<sup>144</sup> L. HAGE, *ibidem*, pp. 16 à 20 ; auparavant, des primes et des incitants étaient prévus pour le consommateur, mais dès qu'on les enlevait-celui ci arrêtait d'agir ; Voy. annexe 3.

<sup>145</sup> Directive 2018/2001 précitée.

<sup>146</sup> Directive 2019/944 du Parlement européen et du Conseil 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, *J.O.U.E.*, 14 juin 2019.

<sup>147</sup> *Inter alia*, Directive 2018/2001 précitée, considérants (66), (67), (68), (69), (72), articles 1, 15, 21, 22 ; ces notions d'autoconsommation et de partage d'énergie seront davantage détaillées par la suite.

<sup>148</sup> Q. PEIFFER, « Le partage d'électricité et les communautés d'énergie à Bruxelles et en Wallonie », *J.T.*, 2022/26, pp. 444 à 449.

<sup>149</sup> En ce sens, le considérant (76) de la Directive 2018/2001 précitée est assez explicite : « la stratégie pour l'union de l'énergie a aussi reconnu le rôle du citoyen dans la transition énergétique, les citoyens s'appropriant cette transition, bénéficiant de nouvelles technologies pour réduire leurs factures et jouant un rôle actif sur le marché ».

lesquels étaient d'application sous l'égide de la directive 2009/28<sup>150</sup> : elle ne fixe qu'un objectif global pour l'entière de l'Union européenne s'élevant à 32% d'énergies renouvelables dans le bouquet énergétique d'ici 2030<sup>151</sup> et prévoit que les États membres établissent leurs propres objectifs en matière d'énergies renouvelables<sup>152</sup>. Si cette nouveauté a été mal perçue par une partie de la doctrine, étant considérée comme un recul par rapport aux avancées précédentes<sup>153</sup>, elle se justifie toutefois sur plusieurs plans<sup>154</sup>. Juridiquement, l'article 194 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE)<sup>155</sup> établit que les États demeurent libres de déterminer le type d'énergie qui constitue leur bouquet énergétique. Par ailleurs, il convient de rappeler que la directive 2018/2001 semble édifier une forme d'obligation de *standstill* à son considérant (10) en établissant qu'en tout état de cause, les États membres ne pourront réduire leurs parts nationales d'énergies renouvelables en dessous des seuils en vigueur en 2020<sup>156</sup>.

Les directives de 2018 et 2019 devaient être transposées par les États membres respectivement endéans le 30 juin 2021<sup>157</sup> et le 31 décembre 2020<sup>158</sup>. Comme susmentionné, l'énergie est essentiellement une compétence régionale en la matière<sup>159</sup>, de telle sorte qu'en Belgique, ce sont les législations et réglementations régionales qui en ont assuré la

---

<sup>150</sup> Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, *J.O.U.E.*, 5 juin 2009 ; il s'agit du texte qui était d'application auparavant en matière d'énergies renouvelables.

<sup>151</sup> Directive 2018/2001 précitée, considérant (8) et art. 3.

<sup>152</sup> Ceux-ci doivent inscrire leurs objectifs dans un plan national intégré en matière d'énergie et de climat, étant entendu que la commission peut adresser des recommandations aux États membres dans le cadre de son évaluation, si elle estime que les objectifs nationaux sont trop modestes pour atteindre les objectifs globaux ; S. VERSCHRAEGEN et L. NAVÉ, *op. cit.* ; Directive 2018/2001 précitée, considérant (5).

<sup>153</sup> S. VERSCHRAEGEN et L. NAVÉ, *ibidem*, p. 155. .

<sup>154</sup> En plus du plan juridique, mentionnons (1) sur le plan pratique, l'objectif de neutralité carbone de l'Union peut être atteint pas d'autres moyens, parfois d'autant plus écologiques, que le développement du renouvelable : par exemple, le fait d'accroître l'efficacité énergétique et la performance énergétique des bâtiments. (2) Par ailleurs, économiquement, l'on veut éviter que les États membres investissent obtusément dans les SER sans considérations aucunes liées au bon fonctionnement du marché et à la viabilité économique du projet ; S. VERSCHRAEGEN et L. NAVÉ, *ibidem*, p. 155.

<sup>155</sup> TFUE, art. 194 ; il s'agit du fondement de la compétence énergétique de l'Union européenne.

<sup>156</sup> Directive 2018/2001 précitée, considérant (10).

<sup>157</sup> Directive 2018/2001 précitée, art. 36.

<sup>158</sup> Directive 2019/944 précitée, art. 71.

<sup>159</sup> Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 6, § 1er, VII.

transposition<sup>160</sup> : l'ordonnance du 17 mars 2022 en Région de Bruxelles-Capitale<sup>161</sup>, le décret du 5 mai 2022 pour la Région Wallonne<sup>162</sup>, et l'arrêté gouvernemental du 3 décembre 2021 pour la Région flamande<sup>163</sup>. Comme en attestent les différents travaux préparatoires<sup>164</sup>, et eu égard à la technicité de la matière, ces actes sont le résultat d'une grande collaboration entre législatures, gouvernements, autorités régionales de régulation dans le domaine de l'énergie<sup>165</sup> et gestionnaires de réseau de distribution (ci-après : GRD)<sup>166</sup>.

## Section 2. L'autoconsommation et le partage d'énergie

Ainsi, les deux directives européennes introduisent les notions d'autoconsommation et de partage d'énergie<sup>167</sup>. De quoi s'agit-il ? Produisons-nous de l'énergie pour nous-mêmes ? Ou pouvons-nous la vendre ? Ou la *partager* collectivement ? La réponse à ces trois questions

---

<sup>160</sup> Remarquons que ces décrets et ordonnances viennent modifier des décrets et ordonnances pré-existants réglementant le marché de l'électricité ; par souci de cohérence et de facilité, il sera essentiellement fait référence aux articles des nouvelles législations modificatrices.

<sup>161</sup> Ordonnance du 17 mars 2022 modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, l'ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires en vue de la transposition de la directive 2018/2001 et de la directive 2019/944, *M.B.*, 20 avril 2022.

<sup>162</sup> Décret du 5 mai 2022 modifiant diverses dispositions en matière d'énergie dans le cadre de la transposition partielle des directives 2019/944/UE du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et 2018/2001/UE du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et en vue d'adapter les principes relatifs à la méthodologie tarifaire, *M.B.*, 5 octobre 2022.

<sup>163</sup> Arrêté du 3 décembre 2021 Gouvernement flamand modifiant l'arrêté relatif à l'énergie du 19 novembre 2010, en ce qui concerne les communautés énergétiques, l'entrée en vigueur du partage d'énergie et de l'échange de pair à pair d'électricité verte par un client actif à un autre client actif et la fourniture d'informations par le fournisseur à l'utilisateur du réseau, *M.B.*, 28 décembre 2021.

<sup>164</sup> Projet de décret modifiant diverses dispositions en matière d'énergie dans le cadre de la transposition partielle des directives 2019/944/UE du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et 2018/2001/UE du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et en vue d'adapter les principes relatifs à la méthodologie tarifaire, *Doc.*, Parl. W., 2021-2022, n° 871/1, n°871/1<sup>ter</sup> ; Projet d'ordonnance, modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, l'ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires en vue de la transposition de la directive 2018/2001 et de la directive 2019/944, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-2022, n° A-516/1, n° A-516/2.

<sup>165</sup> À savoir, BRUGEL pour la Région de Bruxelles-Capitale, la CWaPE pour la Région Wallonne et la VREG pour la Région flamande.

<sup>166</sup> À savoir, SIBELGA pour la Région de Bruxelles-Capitale, principalement ORES pour la Région Wallonne, et Fluvius pour la Région flamande.

<sup>167</sup> Directive 2018/2001 précitée, art. 21 et 22 ; Directive 2019/944 précitée, art. 16.

peut être à chaque fois positive, selon le cadre dans lequel cette autoconsommation a lieu<sup>168</sup>. Fondamentalement, les autoconsommateurs peuvent réaliser quatre activités, à savoir produire, consommer, stocker et vendre l'énergie produite sans devoir supporter de charges disproportionnées<sup>169</sup>. Cette autoconsommation permet au client final de se voir reconnaître la qualité de « client actif », à savoir le client qui va « sur une base volontaire et au travers de services et produits participer activement au marché de l'électricité »<sup>170</sup>.

Ce partage peut se faire dans le cadre d'un « échange de pair-à-pair », par lequel un client actif va vendre de l'énergie renouvelable soit à lui-même (pour une autre résidence), soit à un autre participant au marché sur la base d'un contrat<sup>171</sup>, dans un but de « valoriser l'excédent d'énergie autoproduite et non autoconsommée »<sup>172</sup>.

L'échange d'énergie peut aussi prendre la forme d'échange entre « clients actifs agissant conjointement »<sup>173</sup> : il s'agit de l'autoconsommation collective, caractérisée par un « groupe d'au moins deux autoconsommateurs agissant de façon collective qui habitent dans le *même* bâtiment ou dans un immeuble résidentiel »<sup>174</sup>. Une telle autoconsommation est très simple à mettre en œuvre, en ce sens qu'il n'est pas nécessaire de constituer une personne morale pour

---

<sup>168</sup> G. BLOCK et L. HAGE, *Le nouveau droit des énergies renouvelables en Europe et en Belgique*, Edi Pro, 2021, p. 173 ; il convient de souligner qu'en tout état de cause, un tel partage ou une telle vente sont fondamentalement des mécanismes virtuels : même si l'on sait que l'électron voyage en principe vers la source de prélèvement la plus proche, il n'existe aucune garantie quant à la question de savoir si l'électricité vendue à un certain voisin et injectée sur le réseau bénéficiera effectivement à ce voisin-là.

<sup>169</sup> Directive 2018/2001 précitée, art. 21 et 22 ; Directive 2019/944 précitée, art. 16.

<sup>170</sup> Projet d'ordonnance précité, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-2022, n° A-516/1.

<sup>171</sup> Directive 2018/2001 précitée, art. 2 § 18 ; en Région de Bruxelles-Capitale, cet échange se réalise librement - contrairement à ce qui est prévu en région Wallonne -, dans un cadre contractuel à définir entre les parties, de telle sorte que l'échange peut se faire tant en contrepartie d'argent qu'en contrepartie d'un service qui n'a pas de nature financière par exemple ; Q. PEIFFER, *op. cit.*, p. 445.

<sup>172</sup> Q. PEIFFER, *ibidem*, p. 445.

<sup>173</sup> Ordonnance du 17 mars 2022 précitée, art. 5 ; Décret du 5 mai 2022 précité, art. 4. En Wallonie, il s'agit de « clients actifs agissant collectivement ».

<sup>174</sup> L. HAGE, *op. cit.*, p. 22 ; Cette autoconsommation collective représente une grande avancée dans le domaine du partage d'énergie : auparavant, les panneaux photovoltaïques placés sur le toit d'un immeuble résidentiel regroupant plusieurs ménages en copropriété ne pouvaient servir que pour l'électricité utilisée dans les espaces communs, et non pas pour les espaces privés des différents copropriétaires. Ceci ne maximisait ainsi que très peu l'électricité produite sur les toits des immeubles, lesquels représentent par ailleurs une grande quantité des ménages en milieu urbain pour le cas de la ville de Bruxelles. La seule possibilité pour que les panneaux profitent à l'entièreté des parties privatives du bâtiment était qu'un fournisseur intervienne. Aujourd'hui au contraire, les parties privatives peuvent bénéficier d'un tel partage énergétique.

participer au projet d'autoconsommation<sup>175</sup> et qu'aucune autorisation préalable n'est nécessaire pour une telle activité de partage<sup>176</sup>.

Finalement, l'échange peut avoir lieu au sein de communautés d'énergie. La directive 2019/944 reconnaît l'existence des communautés énergétiques citoyennes (ci-après : CEC)<sup>177</sup>, là où la directive 2018/2001 intronise les communautés d'énergie renouvelable (ci-après : CER)<sup>178</sup>. Ces deux types de communautés se définissent comme des personnes morales « dont le principal objectif est de proposer des avantages environnementaux, économiques ou sociaux à ses membres ou actionnaires ou aux territoires locaux où elle exerce ses activités, plutôt que de générer des profits financiers »<sup>179</sup>. Dans la mesure où la présente contribution s'intéresse exclusivement aux énergies renouvelables, nous ne traiterons que des CER<sup>180</sup>. Les communautés d'énergie présentent une certaine particularité en ce sens qu'en plus de la production, consommation, stockage et vente de la production excédentaire qu'elles sont autorisées de réaliser<sup>181</sup>, celles-ci peuvent organiser un *partage* de l'énergie produite au sein de la communauté<sup>182</sup>. Le partage était déjà présent dans une certaine mesure dans le cadre des autres formes d'autoconsommation, puisque la vente de la production excédentaire était autorisée, mais ce type de partage semble distinct de ce qui est prévu pour les communautés énergétiques : en effet, les directives *ajoutent* la notion de partage en plus dans le cadre des communautés<sup>183</sup>. Il semble donc que ce partage, en tant que concept profondément novateur et, en ce sens, encore peu connu, se distingue de la simple notion de « vente » et se rapproche

---

<sup>175</sup> En pratique, il y a souvent une personne morale en jeu de toute manière, comme l'association des copropriétaires par exemple ; Voy. Annexe 2.

<sup>176</sup> La seule formalité consiste en la notification de l'activité de partage, par le représentant désigné du projet, au gestionnaire du réseau de distribution auquel le bâtiment est raccordé ; Ordonnance du 17 mars 2022 précitée, art. 13bis, § 7 ; Décret du 5 mai 2022 précité, art. 55.

<sup>177</sup> Directive 2019/944 précitée, art. 16.

<sup>178</sup> Directive 2018/2001 précitée, art. 22.

<sup>179</sup> Q. PEIFFER, *op. cit.*, p. 445 ; Directive 2018/2001 précitée, art. 2, § 16 ; Directive 2019/944 précitée, art. 2, § 11.

<sup>180</sup> À titre informatif, les deux types de communautés se ressemblent beaucoup : les différences résident essentiellement dans le *périmètre* de la communauté (les CER doivent demeurer dans un périmètre local, là où le périmètre des CEC n'est pas limité), les membres et participants de la communauté (les grandes entreprises ne peuvent pas être membres d'une CER, alors qu'elles peuvent être membres des CEC mais en sont simplement exclues du contrôle effectif), et la source d'énergie partagée (les CER ne concernant que les énergies renouvelables, là où les CEC n'excluent pas d'autres sources d'énergie, comme une cogénération au gaz par exemple) ; Directive 2018/2001 précitée, art. 22 ; Directive 2019/944 précitée, art. 16.

<sup>181</sup> De la même manière que pour les autres autoconsommateurs qui ne se sont pas constitués en communautés.

<sup>182</sup> Directive 2018/2001 précitée, art. 22, § 2, b) ; Directive 2019/944 précitée, art. 6, § 3, e).

<sup>183</sup> Autrement dit, elles permettent aux communautés d'énergie de « produire, consommer, stocker et vendre la production d'énergie excédentaire », mais permettent aussi et *surtout* de réaliser un partage d'énergie au sein de la communauté.

d'une forme de « *communautarisation* » de l'énergie au sein des communautés, en adéquation avec leur nom<sup>184</sup>.

C'est ainsi que, à notre sens, la valorisation d'une nouvelle forme de participation citoyenne par les communautés d'énergie est tout particulièrement intéressante et occupe une place de première importance dans la transition énergétique<sup>185</sup>. Dans la mesure où les communautés d'énergie permettent le partage d'énergie au sein de quartiers entiers, elles permettent - en théorie en tout cas - de contribuer à la lutte contre la précarité énergétique en permettant à des ménages défavorisés n'ayant pas les moyens d'investir dans des panneaux photovoltaïques d'acheter leur électricité verte chez leur voisin, ainsi que de faire face à des tarifs énergétiques plus abordables que lorsque l'énergie est achetée directement chez le fournisseur<sup>186</sup>. Elles permettent également de passer outre des obstacles *pratiques* en matière d'énergie verte : supposons qu'un ménage ait une maison dont le toit soit mal orienté, ou avec une surface minimale, cela permet tout de même d'avoir accès à de l'énergie verte<sup>187</sup>. Par ailleurs, les communautés regroupent des *profils de consommation* complémentaires, permettant en ce sens d'accroître le taux d'autoconsommation verte globale<sup>188</sup>. Imaginons que soient réunis au sein d'une communauté certains ménages ainsi qu'une école et des commerces qui se trouvent à proximité : les profils de consommation sont hétérogènes, de telle sorte que - de façon un peu schématique - la journée, l'électricité produite sera acheminée vers l'école, et en matinée et en soirée, l'électricité sera acheminée vers les ménages<sup>189</sup>. Finalement, ces communautés permettent également d'accroître l'implication des consommateurs dans la *gestion* de la production, du transport et de la consommation de l'électricité<sup>190</sup>.

---

<sup>184</sup> Cette notion de partage aura quelques conséquences sur le plan juridique ; voy. *infra*. sous-section : 2.3.2. *Une éventuelle réduction de la T.V.A pour la part d'électricité provenant du partage*.

<sup>185</sup> Voy. Annexe 3.

<sup>186</sup> En Europe, 82 millions de ménages ont du mal à payer leurs factures d'énergie. En général, ces groupes sous-représentés et vulnérables sont exclus de la transition énergétique. Or, les communautés d'énergie permettent de faire participer ces groupes à la transition énergétique ; F. HANKE *et al.*, *ibidem*.

<sup>187</sup> À cet égard, remarquons que les directives insistent grandement sur l'accessibilité du statut de « client actif » et l'accessibilité aux communautés pour *tout* type de client, en ce compris les ménages à faibles revenus ou vulnérables ; Directive 2018/2001 précitée, considérant (67), art. 21, § 6, a) et 22, § 4, f) ; Directive 2019/944 précitée, considérant (58).

<sup>188</sup> S. VERSCHRAEGEN et L. NAVÉ, *op. cit.*, 153 ; G. DOCI *et al.*, « Exploring the transition potential of renewable energy communities », *Futures*, vol. 66, 2015, p. 87.

<sup>189</sup> Étant entendu que concernant les panneaux solaires, la production en matinée et en soirée est très restreinte. Toutefois, pour la Wallonie et la Flandres, nous pouvons imaginer le cas d'une communauté qui se constitue autour d'éoliennes, l'énergie étant en ce sens indépendante de l'ensoleillement.

Par ailleurs, nous pouvons envisager le cas où, en cas de partage d'énergie avec une école, l'école étant fermée en été, l'excès d'énergie soit partagé en journée durant l'été avec les ménages avoisinants.

<sup>190</sup> S. VERSCHRAEGEN et L. NAVÉ, *op. cit.*, p. 153.

En ce sens, les CER semblent introduire une nouvelle forme de participation citoyenne, se rapprochant davantage de la notion de démocratie telle que la conçoit P. HIRST : une participation par laquelle « les citoyens s'approprient la transition énergétique » et interviennent en la matière, permettant, selon P. HIRST, de *démocratiser* la transition énergétique<sup>191</sup>. C'est la raison pour laquelle les CER retiendront notre attention dans la prochaine section.

### **Section 3. Focus sur les communautés d'énergies renouvelables : un outil pour la démocratie énergétique ?**

En premier lieu, les éléments constitutifs des CER retiendront notre attention (1), pour ensuite proposer quelques pistes de réflexion quant aux tensions qui traversent le cadre juridique des CER (2), afin de véritablement garantir que celles-ci soient un outil démocratique et participatif *effectif* dans la réalisation de la transition énergétique.

#### 1. Éléments constitutifs des communautés d'énergies renouvelables

##### *1.1. Participation : membres et contrôle effectif*

Les personnes et entités éligibles à la qualité de membre ou d'actionnaire d'une CER sont définies à l'article 2 (16) de la directive 2018/2001: il s'agit exclusivement de personnes physiques, de PME ou d'autorités locales, en ce compris les municipalités. Le contrôle effectif, lui, est soumis à un critère de *proximité*, de telle sorte que seuls les membres

---

<sup>191</sup> M. A. HELDEWEG et S. SAINTIER, *op. cit.* ; P. HIRST, « Associative democracy, new forms of economic and social governance », *Polity Press*, 1994 ; afin de fournir davantage de précisions, le « associative democracy concept » de P. HIRST conçoit la démocratie comme devant impliquer le travail et les efforts de chacun dans la société, en encourageant une participation et un contrôle plus présents des citoyens. Cela semble donc se rapprocher précisément d'un système intronisant le citoyen comme acteur du marché de l'énergie. Cela rejoint par ailleurs la définition de la démocratie énergétique que propose L.L. DELINA, à savoir : « un mouvement social émergent qui imagine les consommateurs d'énergie comme des « prosumers » [...], qui sont impliqués à chaque étape dans ce secteur, de la production à la consommation » ; L.L. DELINA, « Energy democracy in a continuum: remaking public engagement on energy transitions in Thailand », *Energy Research and Social Sciences*, vol. 42, 2018, pp. 53-60.

relativement proches<sup>192</sup> du projet d'énergie peuvent en avoir effectivement le contrôle. La *ratio legis* de telles règles est précisément d'éviter que de grands investisseurs et de grandes entreprises ne participent à des CER afin de bénéficier du cadre législatif favorable qui les concerne dans un simple but de profit économique. C'est également la raison pour laquelle la directive exclut de la participation aux CER les entreprises dont la participation aux CER constitue l'activité commerciale ou professionnelle primaire<sup>193</sup>. Toutefois, comme précisé dans les documents parlementaires, « cela n'empêche pas la participation de membres ou d'actionnaires plus éloignés, et ce, par exemple, afin de permettre un financement le plus large possible »<sup>194</sup>.

La participation à une communauté d'énergie est libre et volontaire : les participants doivent conclure une convention avec la communauté d'énergie portant sur leurs droits et obligations<sup>195</sup>.

### *1.2. Droits et obligations des membres*

Les membres d'une CER conservent leurs droits et obligations découlant de leur qualité d'utilisateur du réseau. Ainsi, ils conservent le droit d'être connectés au réseau, soit pour prélever de l'électricité, soit pour injecter dans le réseau leur électricité excédentaire<sup>196</sup>. En ce sens, ils ne peuvent pas être traités de manière discriminatoire par le gestionnaire du réseau<sup>197</sup>. En contrepartie les membres et les CER doivent contribuer au coût global du système énergétique et du réseau, puisqu'ils l'utilisent et que la viabilité du système doit être assurée. La soumission aux charges du réseau et la répartition des coûts qui en découle doit être réalisée de manière transparente et non-discriminatoire<sup>198</sup>. En ce sens, il incombe aux États-membres de prévoir un cadre législatif permettant de réaliser une juste balance entre d'une

---

<sup>192</sup> À cet égard, la législation européenne ne prévoit pas de définition du critère de « proximité », et en Belgique, les législations régionales enjoignent aux communautés de démontrer elles-mêmes, dans leurs statuts, dans quelle mesure est-ce qu'elles respectent un tel critère de proximité ; Ordonnance du 17 mars 2022 précitée, art. 80 ; Décret du 5 mai 2022 précité, art. 59.

<sup>193</sup> Directive 2018/2001 précitée, art. 22, § 1 ; J. LOWITZSCH, *et al.* « Investing in a Renewable Future - Renewable Energy Communities, Consumer, (Co-)Ownership and Energy Sharing in the Clean Energy Package », *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 122, 2020.

<sup>194</sup> Projet de décret précité, *Doc.*, Parl. W., 2021-2022, n° 871/1, p. 9.

<sup>195</sup> Décret du 5 mai 2022 précité, art. 55 ; Ordonnance du 17 mars 2022 précitée, art. 81.

<sup>196</sup> S. VERSCHRAEGEN et L. NAVÉ, *op. cit.*, p. 155.

<sup>197</sup> Q. PEIFFER, *op. cit.*, p. 445.

<sup>198</sup> J. LOWITZSCH *et al.*, *op. cit.*

part le respect de l'intérêt public et d'autre part le caractère non-professionnel et « *consumer-oriented* » des CER<sup>199</sup>.

Par ailleurs, les États-membres doivent faire tout ce qui en leur pouvoir pour réduire le plus possible les barrières administratives et obstacles réglementaires empêchant la création de telles initiatives<sup>200</sup>.

## 2. Tensions juridiques : quelques pistes de réflexion et d'amélioration

Afin d'essayer de rendre compte de la meilleure manière par laquelle les CER pourraient être mises en œuvre, nous explorerons plusieurs tensions sous-tendant leur cadre juridique et leur application : la question de la propriété des installations de production (2.1), la question des régimes d'aide (2.2) et la question de la possibilité de bénéficier d'un tarif social (2.3).

### *2.1. Les propriétaires des installations de production et les membres de la communauté*

L'analyse présentée dans la présente section part du postulat suivant : les installations de production d'électricité à partir de SER coûtent cher, qu'il s'agisse de panneaux photovoltaïques ou d'éoliennes. En ce sens, si la participation à une communauté d'énergie permet de bénéficier d'énergie verte à moindre coût<sup>201</sup>, tout le monde n'a pas la possibilité d'investir dans des panneaux, d'où l'avantage du partage d'énergie permettant de bénéficier des panneaux installés sur le toit de notre voisin par exemple. Toutefois, que faire dans l'hypothèse où le projet de CER se trouve dans un quartier particulièrement défavorisé, ou si ni les membres, ni la communauté n'ont la possibilité de devenir propriétaires d'installations de production ? La participation citoyenne n'a-t-elle pas lieu d'être également dans de telles circonstances ? À cet égard, les législations bruxelloises et wallonnes divergent.

---

<sup>199</sup> J. LOWITZSCH *et al.*, *ibidem* ; en effet, l'on veut éviter que les communautés d'énergie ne soient exposées à des coûts ou à des charges disproportionnés ; Directive de 2018/2001 précitée, considérant (68).

<sup>200</sup> Directive 2018/2001 précitée, art. 22, § 4, a).

<sup>201</sup> Voy. *infra*, sections : 2.3.1. *Les tarifs d'utilisation du réseau de distribution* et 2.4. *La question des clients dits « protégés » et le tarif social*.

Il convient de rappeler à titre liminaire que les limitations exigées par la directive 2018/2001 en la matière sont au nombre de deux : (1) d'une part, la définition prévue à l'art. 2 § 16 de la directive qui limite la *participation* aux CER aux personnes physiques, PME et autorités locales et (2) d'autre part, le fait que la participation des entreprises privées aux CER ne peut *pas* être leur activité commerciale ou professionnelle principale<sup>202</sup>. Dans quelle mesure est-il possible d'ouvrir la porte à davantage d'investissement, tout en restant en conformité avec une telle législation<sup>203</sup> ? La région de Bruxelles-Capitale et la Région Wallonne ont retenu des solutions différentes en la matière.

Du côté wallon, la solution retenue par le législateur afin d'élargir le financement a été d'autoriser que la communauté d'énergie ne soit que titulaire d'un droit de *jouissance* sur les installations de production<sup>204</sup>, et pas nécessairement d'un droit de propriété. Ainsi, la réglementation wallonne ouvre la porte au tiers investissement<sup>205</sup>. Par ailleurs, le décret autorise que les membres soient eux-mêmes propriétaires d'installations de production<sup>206</sup>.

Du côté bruxellois, le législateur a été très fidèle à la typologie imposée par la directive en matière de CER : les CER *doivent* être propriétaires des installations de production, fermant ainsi la porte aux tiers investisseurs et à la possibilité pour les personnes ayant déjà des installations de production de rejoindre une CER. Toutefois, le législateur a tout de même élargi le cadre de la directive en introduisant une typologie nouvelle indépendamment de tout besoin de transposition, à savoir les communautés d'énergie locales (ci-après : CEL). Celles-ci sont similaires aux CER sur presque tous les points, sauf sur la question de la *propriété* des installations et sur la question des *membres* de la communauté. En effet, l'article 28septies de l'ordonnance bruxelloise autorise le tiers-investissement en prévoyant que la communauté et

---

<sup>202</sup> Directive 2018/2001 précitée, art. 22.

<sup>203</sup> Remarquons que c'est une question qui a des retombées tout à fait concrètes : si l'on prend le projet-pilote de communauté « Nos Bambins » à Ganshoren, celui-ci ne bénéficie pas du réel statut de CER dans la mesure où il y a du tiers-investissement, et que des autorités *régionales* sont impliquées dans le projet.

<sup>204</sup> Décret du 5 mai 2022 précité, art. 4.

<sup>205</sup> En permettant à une entreprise tierce d'investir dans des panneaux photovoltaïques et de réaliser le projet de rénovation à la place du gestionnaire du projet, pour ensuite se payer grâce aux économies réalisées, par exemple en bénéficiant de certificats verts, et rendre l'installation quelques années plus tard moyennant ou non le paiement d'une somme - généralement symbolique -.

<sup>206</sup> Permettant en ce sens que des personnes qui aient déjà des panneaux solaires par exemple puissent rejoindre une CER ; Décret du 5 mai 2022 précité, art. 61.

ses membres peuvent n'être titulaires que d'un droit d'usage sur les installations de production<sup>207</sup>.

Bruxelles va d'autant plus loin avec les CEL en ouvrant la participation de celles-ci aux « pouvoirs publics »<sup>208</sup> et en ne la limitant donc pas aux simples autorités locales, comme c'est le cas pour les CER. L'idée ici était de tenir compte des nombreux organismes publics liés aux niveaux fédéral et européen qui se trouvent en région de Bruxelles-Capitale (institutions européennes, etc.), lesquels rentrent bien dans la définition de « pouvoirs publics »<sup>209</sup> et permettent donc d'augmenter d'autant plus l'investissement.

Incontestablement, ces deux éléments propres aux CEL posent question par rapport à l'essence des communautés d'énergie, puisqu'ils permettent en quelque sorte d'outrepasser les limites identifiées *supra*, à savoir la participation exclusive des personnes physiques, PME et autorités locales. En ce sens, il peut être plaidé que la création d'une nouvelle catégorie d'initiatives énergétiques citoyennes n'est pas *en soit* contraire au droit européen, dans le sens où celui-ci ne l'interdit pas : en effet, le considérant (43) de la directive 2019/944 établit que « la présente directive vise à reconnaître *certaines* catégories d'initiatives énergétiques citoyennes au niveau de l'Union »<sup>210</sup>. Les travaux préparatoires de l'ordonnance bruxelloise considèrent que cela permet en réalité « de prévoir un cadre favorable à l'émergence des communautés d'énergie en Région de Bruxelles-Capitale », et d'être aligné en ce sens avec les exigences européennes<sup>211</sup>. Par ailleurs, se pose également la question de savoir si, en réalité, ce dédoublement des catégories de communautés à Bruxelles n'est pas davantage conforme au droit de l'Union que l'*élargissement* considérable de la condition de propriété que l'on retrouve dans le décret wallon pour les CER<sup>212</sup>.

---

<sup>207</sup> Ordonnance du 17 mars 2022 précitée, art. 28*septies*.

<sup>208</sup> Ordonnance du 17 mars 2022 précitée, art. 28*sexies* ; là où, au contraire, les CEC et CER se limitent la participation aux pouvoirs locaux, en raison des besoins de transposition de la directive ; cet élargissement aux pouvoirs publics s'est fait notamment suite à la suggestion de BRUGEL, avec qui les parlementaires bruxellois ont beaucoup collaboré lors de l'élaboration de l'ordonnance.

<sup>209</sup> Projet d'ordonnance précité, Rapport, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-2022, n° A-516/2.

<sup>210</sup> Directive 2019/944 précitée, considérant (43).

<sup>211</sup> Projet d'ordonnance précité, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-2022, n° A-516/1. p. 4.

<sup>212</sup> En effet, dans les documents parlementaires du parlement wallon, il est indiqué que les députés se sont posés la question de savoir si, pour être davantage en conformité avec les directives européennes, il n'était pas en réalité plus souhaitable de créer un *nouveau* type de communautés et d'autoriser pour celles-ci le tiers investissement ; Projet de décret précité, *Doc.*, Parl. W., 2021-2022, 871/1*ter*.

Dans le cadre des débats parlementaires propres à l'ordonnance, s'est posée la question de savoir si l'on pouvait élargir la participation aux CEL aux grandes entreprises - l'on mentionne en l'occurrence l'exemple du Colruyt de Schaerbeek -. Les débats ont été relativement peu clairs par rapport à la question. Certains députés ont considéré que cela entraînait en contradiction avec la définition des communautés d'énergie dans les directives européennes : cela est certes univoque, mais quelques instants auparavant, les parlementaires ont précisément considéré que les CEL ne devaient pas respecter la législation européenne dans la mesure où il s'agissait d'une catégorie nouvelle. D'autres députés ont considéré qu'indépendamment de la législation européenne, il n'était pas souhaitable d'élargir les communautés d'énergie aux grandes entreprises compte tenu de la *ratio legis* des communautés d'énergie - à savoir, « développer la production *locale* et tirer les acteurs *locaux* dans les enjeux de transition »<sup>213</sup> - et de l'élargissement notable qui avait déjà eu lieu par le biais de l'introduction des pouvoirs publics et du tiers investissement. Selon les dires de ces mêmes députés, l'on veut éviter qu'une multinationale ne crée une communauté d'énergie étendue sur des dizaines de kilomètres carrés.

Ces deux raisonnements se tiennent. Toutefois, s'opposent à ceux-ci des considérations *pragmatiques* impliquant, aux yeux de certains, la nécessité d'élargir la participation à de plus grandes entreprises<sup>214</sup>. Au vu des éléments susmentionnés, il semble relativement raisonnable d'inclure une telle participation au sein d'une catégorie non identifiée par les directives européennes, qu'il s'agisse des CEL à Bruxelles ou d'une potentielle nouvelle catégorie en région Wallonne. Dans ce cas toutefois, comment ne pas dénaturer une communauté de sa *ratio legis* première<sup>215</sup> ? Plusieurs pistes de réflexion sont envisageables, et le présent travail ne prétend en aucun cas fournir une analyse exhaustive de la question. À notre sens, une potentielle piste serait de prévoir une réelle définition de la notion de *proximité* dans les législations régionales<sup>216</sup>, afin d'éviter que la communauté ne s'étende à toutes les succursales

---

<sup>213</sup> Projet de décret précité, *Doc.*, Parl. W., 2021-2022, 871/1ter.

<sup>214</sup> Projet d'ordonnance précité, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-2022, n° A-516/1 ; Projet de décret déjà cité, *Doc.*, Parl. W., 2021-2022, 871/1ter.

<sup>215</sup> À savoir, comme déjà mentionné, la participation *locale* et *citoyenne*, et ce indépendamment des directives européennes ; M. A. HELDEWEG et S. SAINTIER, *op. cit* ; Projet de décret précité, *Doc.*, Parl. W., 2021-2022, 871/1ter.

<sup>216</sup> Comme déjà mentionné, aucune législation (ni régionale, ni européenne pour les CER) ne prévoit de définition du critère de proximité. Pour les CER, celles-ci sont censées expliquer dans leurs statuts dans quelle mesure est-ce qu'elles remplissent le critère de proximité ; Ordonnance du 17 mars 2022 précitée, art. 80 ; Décret du 5 mai 2022 précité, art. 59.

d'une multinationale par exemple<sup>217</sup> : cela permettrait d'étendre le financement à des grandes entreprises, tout en gardant en tête la priorité de fournir de l'énergie *locale* à un certain quartier, pour les ménages et commerces avoisinants.

À nouveau, au jour d'aujourd'hui, la CJUE n'a pas encore été amenée à se prononcer sur ces questions-là, rendant donc la problématique relativement ésothérique, notamment dans la mesure où les pistes de réflexion que nous proposons se fondent *exclusivement* sur les législations européennes et régionales en la matière.

## 2.2. Les régimes d'aides et l'incitation financière

La constitution d'une CER est une réelle charge administrative pour le citoyen *lambda*<sup>218</sup>. En ce sens, les différents projets pilotes en Belgique et dans les autres États de l'Union sont révélateurs de l'importance des incitants à l'investissement et des avantages financiers afin de stimuler le développement des CER et de contrebalancer la lourde charge administrative<sup>219</sup>.

Au sens de la directive 2018/2001, les régimes d'aides sont « tout instrument, régime ou mécanisme appliqué par un État membre [...], destiné à promouvoir l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables grâce à une réduction du coût de cette énergie par une augmentation du prix de vente ou du volume d'achat de cette énergie, au moyen d'une obligation d'utiliser ce type d'énergie ou d'une autre mesure incitative »<sup>220</sup>. Il peut autant s'agir d'aides à l'investissement que d'exonérations fiscales, de tarifs de rachat, de primes, de certificats verts, etc. Cette définition n'est pas exactement la même que celle prévue dans les dispositions générales en matière de régimes d'aides, à savoir les articles 107 et 108 du

---

<sup>217</sup> À Bruxelles, dans la mesure où le territoire de la région est déjà très restreint, il serait possible de prévoir un critère de proximité très restrictif : pour reprendre l'exemple du Colruyt de Schaerbeek, celui-ci ne pourrait par exemple participer qu'à une communauté d'énergie regroupant les ménages et commerces avoisinants, et non pas à une communauté regroupant tous les Colruyt dans la ville. De manière assez intéressante, si l'on s'intéresse aux projets pilotes de la Ville de Bruxelles (qu'il s'agisse de La Pile, Nos Bambins, Sunsud, etc.), ceux-ci respectent déjà spontanément un critère de proximité très restreint.

<sup>218</sup> Notamment dans la mesure où cela implique la constitution d'une personne morale, il ne s'agit pas de conclure un simple contrat avec son voisin ; Annexe 2 ; Annexe 3 ; Annexe 4.

<sup>219</sup> L'accroissement de la part d'énergie représente bien sûr à lui-seul un incitant certain, mais cela concerne essentiellement les citoyens ayant une certaine conscience écologique. Les incitants financiers, à notre sens, permettent d'accompagner une telle conscience écologique ; M. KRUG *et al.*, « Mainstreaming Community Energy : Is the Renewable Energy Directive a driver for Renewable Energy Communities in Germany and Italy ? », *Sustainability*, 2022, consulté sur : <https://www.mdpi.com/2071-1050/14/12/7181>.

<sup>220</sup> Directive 2018/2001 précitée, art. 2, § 5.

TFUE<sup>221</sup>. Toutefois, si une certaine aide en matière d'énergie renouvelable est effectivement en conformité avec la législation européenne environnementale - et avec la directive 2018/2001 -, cela ne l'exonère pas de son obligation d'être en conformité avec les dispositions du TFUE<sup>222</sup>.

Traditionnellement, l'incitation financière et les régimes d'aides font partie des instruments privilégiés par les États membres comme moyen pour atteindre leurs objectifs en matière de bouquet énergétique<sup>223</sup> et soutenir la production d'électricité verte. La directive de 2018 met d'autant plus l'accent dessus, tout en insistant à nouveau sur la nécessité de créer le moins de distorsion possible sur les marchés de l'électricité<sup>224</sup>. Elle considère également que les CER doivent être tout de même être soumises « aux frais, prélèvements et taxes applicables », de manière à ce qu'elles contribuent de manière « adéquate, équitable et équilibrée » aux frais du réseau<sup>225</sup>. Le législateur européen précise par ailleurs que les régimes d'aides doivent être adaptés aux SER, en tenant compte des principes de l'économie circulaire, et stipule également que les communautés d'énergie renouvelable doivent pouvoir se retrouver sur un  *pied d'égalité*  avec les grands acteurs du marché<sup>226</sup>.

Ainsi, la législation européenne semble enjoindre aux États de trouver un juste milieu entre un soutien trop faible et un soutien trop élevé, avec toutes les difficultés d'interprétation que cela implique<sup>227</sup>. Cette tendance se retrouve dans les législations régionales<sup>228</sup>. Notre contribution

---

<sup>221</sup> TFUE, art 107 et 108 : ces dispositions imposent le « respect des canons concurrentiels » et donnent en ce sens à la Commission « la compétence exclusive de l'appréciation de la comptabilité des régimes avec le marché intérieur » ; P. THIEFFRY, « Section 3... », *ibidem*, p. 1670.

<sup>222</sup> P. THIEFFRY, « Section 3... », *ibidem*, p. 1670.

<sup>223</sup> P. THIEFFRY, « Section 3... », *ibidem*, p. 1671.

<sup>224</sup> Directive 2018/2001 précitée, considérant (16) ; le considérant reconnaît en effet que les régimes d'aide peuvent être un moyen efficace de favoriser le développement du recours au renouvelable.

<sup>225</sup> Directive 2018/200 précitée, art. 22, § 4 ; À notre sens, une l'expression d'une participation « adéquate, équitable et équilibrée » aux frais du réseau n'est pas sans ambiguïté. Il semble sibyllin de savoir en quoi consiste fondamentalement une participation adéquate et équilibrée.

<sup>226</sup> P. THIEFFRY, « Section 3... », *op. cit.*, p. 1672 ; A. MANIATIS, « Approche du paquet « Énergie propre » », *R.D.U.E.*, 2021/3, pp.135-148.

<sup>227</sup> S. VERSCHRAEGEN et L. NAVÉ, *op. cit.*, p. 153.

<sup>228</sup> Ordonnance du 17 mars 2022 précitée, art. 12 : le système tarifaire « veille à assurer un équilibre entre la solidarité de la couverture des coûts globaux des réseaux [...] et l'intérêt de participer à une communauté d'énergie et de partager l'électricité » ; Décret du 5 mai 2022, art. 83 : « ces recommandations visent à développer le partage d'énergie, les communautés d'énergie et l'autoconsommation dans le respect des règles du marché, de l'équilibre du réseau et du maintien de la solidarité dans son financement et en tenant compte de leur apport bénéfique en termes d'implication d'acteurs locaux et d'atteinte des objectifs climatiques et énergétiques ».

se concentrera exclusivement sur les tarifs d'utilisation du réseau<sup>229</sup> (2.3.1) ainsi que sur la TVA (2.3.2).

### 2.2.1. Les tarifs d'utilisation du réseau de distribution

En matière de tarifs d'utilisation du réseau de distribution, la grille tarifaire proposée par SIBELGA et approuvée par BRUGEL dans sa décision 210 du 4 octobre 2022 présente des avantages considérables pour les clients actifs<sup>230</sup> - et en ce sens, également pour les CER -. En effet, SIBELGA a défini quatre catégories de partage auxquelles s'appliquent des tarifs de distribution et de transport différents, durant une période s'étendant du 1er septembre 2022 au 31 décembre 2024<sup>231</sup>. Ces réductions sont proportionnelles à l'utilisation du réseau par les clients actifs / communautés.

Si ces réductions sont fort bénéfiques pour le client actif compte tenu de l'importance qu'elles occupent sur sa facture d'électricité, elles n'en demeurent pas moins proportionnées et un tant soit peu axiomatiques : les communautés d'énergie se fondant sur un critère de *proximité*, elles utilisent *de facto* moins les réseaux de transport et de distribution que le consommateur

---

<sup>229</sup> À titre informatif, une exonération tarifaire est également prévue en Région de Bruxelles-Capitale pour des frais non périodiques, à savoir pour l'installation d'un compteur intelligent ; Ordonnance du 17 mars 2022 précitée, art. 9<sup>quinquies</sup>, 21°. Il n'en sera toutefois pas traité dans le cadre du présent travail.

<sup>230</sup> Décision 210 du 4 octobre 2022 portant abrogation et remplaçant la décision 205 relative aux modifications tarifaires au cours de la période 2022-2024 et portant principalement sur les tarifs de distribution applicables pour le partage d'énergie établi sur base de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité, BRUGEL, consulté sur : <https://www.brugel.brussels/publication/document/decisions/2022/fr/DECISION%20210-APPROBATION-PROPOSITION-TARIFAIRE-PARTAGE-ENERGIE.pdf> ; cette compétence de BRUGEL et SIBELGA trouve sa source dans les articles 30<sup>bis</sup>, § 3, 8° et 9<sup>quater</sup> de l'ordonnance du 19 juillet 2001 telle que modifiée par l'ordonnance du 17 mars 2022 : les articles octroient la compétence à BRUGEL en matière d'approbation des tarifs pour la distribution du gaz et de l'électricité, et en matière d'adoption de la méthodologie tarifaire que doit utiliser le GRD, à savoir SIBELGA à Bruxelles.

<sup>231</sup> Les catégories différentes et tarifs correspondants sont les suivants : (a) Pour les partages de type A, dont les participants sont alimentés par l'électricité produite dans le bâtiment où ils résident, les tarifs de transport et de distribution s'élèvent à zéro. (b) Pour les partages de type B, dont les participants sont alimentés par a même cabine de transformation basse-tension, les tarifs de transport s'élèvent à zéro et les tarifs de distribution sont réduits de moitié. (c) Pour les partages de type C, dont les participants sont alimentés par le même poste Elia, les tarifs de transport s'élèvent à zéro et les tarifs de distribution demeurent inchangés. (d) Finalement, pour les partages de type D, dont les participants sont alimentés par différents postes Elia, les deux types de tarifs demeurent inchangés ; Décision 210 du 4 octobre 2022 précitée.

s'approvisionnant chez un fournisseur traditionnel, et il semble donc logique que les frais imposés soient proportionnels à cette utilisation<sup>232</sup>.

Ce choix opéré par BRUGEL et SIBELGA semble s'aligner avec les injonctions prévues par l'article 9<sup>quinquies</sup> de l'ordonnance « électricité »<sup>233</sup>, lequel prévoit notamment que la structure des tarifs « favorise la transition énergétique et l'utilisation rationnelle de l'énergie et des infrastructures »<sup>234</sup> et « favorise notamment le partage d'électricité issue de sources d'énergie renouvelables »<sup>235</sup>. Pour autant, de telles réductions n'existent pas du côté wallon alors même que le décret wallon enjoint que soient pris en compte dans l'établissement de la méthodologie tarifaire la transition énergétique et le partage d'énergie<sup>236</sup>, de façon homologue à ce qui est prévu du côté bruxellois.

Comme l'a remarqué SIBELGA dans sa note d'accompagnement, les réductions tarifaires en la matière doivent être ré-évaluées périodiquement de sorte à intégrer dans les tarifs les intérêts qu'amène le partage d'électricité<sup>237</sup> : ainsi, intégrer dans les législations régionales une réduction tarifaire fixe serait inimaginable<sup>238</sup>. Toutefois, compte tenu des éléments susmentionnés, l'intégration d'une adaptation de principe des tarifs *proportionnelle* à l'utilisation du réseau ne semble pas déraisonnable<sup>239</sup>. Une telle proportionnalité de principe permettrait également de tenir compte de l'éventualité où les CER contribueraient en réalité beaucoup à la charge du réseau. En effet, l'on voudrait éviter que dans une telle situation, les membres des communautés bénéficient d'une importante réduction tarifaire et fassent peser de façon non justifiée les coûts du réseau sur les autres utilisateurs, ce qui pourrait poser des

---

<sup>232</sup> Remarquons que cela fait débat. Toutefois, en principe, elles utilisent effectivement moins le réseau ; *de facto*, elles n'utilisent pas le réseau haute tension, et en raison de leur proximité, elles utilisent en principe moins les réseaux de basses tensions et moyennes tensions ; toutefois, dans la mesure où elles injectent toute la journée de l'électricité (en fonction de la production de l'installation, et donc de facteurs variables, tels que le vent et le soleil), certains considèrent qu'elles utilisent en réalité plus le réseau ; voy. notamment « Communautés d'énergie renouvelables : tout le monde pourra bientôt en bénéficier », Greenpeace, consulté sur <https://www.greenpeace.org/belgium/fr/blog/23041/communautés-énergie-renouvelables/> ; Annexe 5.

<sup>233</sup> Ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, M.B., 17 décembre 2001.

<sup>234</sup> Ordonnance du 19 juillet 2001 précitée, art. 9<sup>quinquies</sup>, 7°.

<sup>235</sup> Ordonnance du 19 juillet 2001 précitée, art. 9<sup>quinquies</sup>, 22°.

<sup>236</sup> Décret du 5 mai 2022 précité, art. 103.

<sup>237</sup> Notamment dans la mesure où, comme susmentionné, la question du soulagement de l'utilisation du réseau n'est pas très claire. Voy. *supra*, note de bas de page n° 233.

<sup>238</sup> Décision 210 du 4 octobre 2022 précitée ; et ce, notamment dans la mesure où le législateur ne dispose pas des compétences d'évaluation nécessaires, raison pour laquelle la compétence a été dépolitisée et transférée à un régulateur indépendant.

<sup>239</sup> En laissant donc toujours au GRD et au régulateur le soin de déterminer le tarif.

problèmes de conformité par rapport aux principes d'égalité et de non-discrimination consacrés aux articles 10 et 11 de la Constitution<sup>240</sup>.

Il convient également de rappeler à cet égard que SIBELGA est une intercommunale<sup>241</sup> fournissant en ce sens un service public<sup>242</sup> : dans de telles circonstances, la loi d'égalité des usagers du service public est d'application, avec toutes les conséquences que cela implique, parmi lesquelles le fait que les usagers dans des situations *différentes* doivent être traités de façon *différenciée*<sup>243</sup>. Ceci rejoint par ailleurs l'idée selon laquelle la redevance est censée être *proportionnée* au service rendu<sup>244</sup>, ces deux arguments allant donc dans le sens d'une adaptation *proportionnelle* du tarif à l'utilisation du réseau comme le propose la présente contribution.

### 2.2.2. Une éventuelle réduction de la T.V.A pour la part d'électricité provenant du partage

En tant qu'activité considérée comme de la vente d'un bien à titre onéreux, la vente d'électricité est soumise à la réglementation en matière de TVA<sup>245</sup>. La CJUE a rappelé dans un arrêt du 17 décembre 2020 qu'une législation nationale ne peut pas exonérer de la TVA la

---

<sup>240</sup> Const., art. 10 et 11.

<sup>241</sup> I. MATHY, « Chapitre 11 - Le droit organique des intercommunales en Région de Bruxelles-Capitale » in de Broux, P.-O. *et al.* (dir.), *Le droit bruxellois*, 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 530.

<sup>242</sup> A. DEBLOND, « Le service public est une activité d'intérêt général », in *Droit administratif*, p. 164 : nous soulignons bien que seule la distribution d'électricité par le biais du réseau est un service public, et pas spécialement la fourniture qui elle se fait par des entreprises privées.

<sup>243</sup> F. HANS et L. DEMEZ, « 5. - L'égalité devant et dans le service public : de son double emploi à sa plus-value ? » in Ben Messaoud, S. et Viseur, F. (dir.), *Les principes généraux de droit administratif*, 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 187 ; À titre informatif, il convient de souligner qu'un tel principe d'égalité a fait l'objet d'une évolution, de telle sorte que l'on considère aujourd'hui que les principes d'égalité et de non-discrimination consacrés constitutionnellement et conventionnellement s'appliquent à la *loi* qui régit le fonctionnement du service public. Dans de telles circonstances, il semble logique que des usagers qui sont dans des situations différentes soient traités de façon différente. Ainsi, s'il est démontré que les CER utilisent par principe moins le réseau, il semble normal que les autoconsommateurs bénéficient d'une réduction tarifaire. À l'inverse, s'il n'est pas démontré que les CER utilisent moins le réseau, le principe d'égalité des usagers du service public s'oppose à ce qu'il y ait une réduction tarifaire. Tout dépend donc de la démonstration scientifique de s'il y a effectivement un soulagement du réseau ou pas.

Il convient également de souligner que ce que nous préconisons ici n'est certainement pas d'instaurer, pour *tous* les usagers, un tarif proportionnel à l'utilisation du réseau de distribution ; cela serait impossible factuellement, et surtout, le fait qu'un usager utilise plus ou moins le réseau en raison de sa proximité avec l'usine de production relève tout simplement du hasard. Il s'agit tout simplement, comme susmentionné, d'une adaptation proportionnelle de principe pour les clients actifs *au sein d'une communauté d'énergie*.

<sup>244</sup> D. YERNAULT, « L'impact pour les communes de l'évolution de la notion de service public dans les secteurs de l'eau et de l'énergie », *Rev. dr. commun.*, 2002, p. 180.

<sup>245</sup> Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, *J.O.U.E.*, 11 décembre 2006 ; art. 2 § 1, art. 9 § 1, art. 14 § 1.

livraison de chaleur et, *a fortiori*, d'électricité par un groupement de propriétaires de logements aux propriétaires faisant partie de ce logement<sup>246</sup>.

Au niveau national, l'administration générale de la Fiscalité a rendu une décision en date du 28 octobre 2014 par laquelle elle considère que la vente d'électricité par un client A à un client B constitue une livraison d'un bien à titre onéreux au sens des articles 2, 9, al. 2 1° et 10 du Code de la TVA, et qu'il s'agit donc d'une activité économique au sens de l'article 4 du Code de la TVA : « par conséquent, A doit être considéré comme assujetti pour cette activité et les livraisons d'électricité qu'il effectués sont soumises à la TVA au taux normal »<sup>247</sup>.

Est-ce qu'un tel argumentaire devrait être revu compte tenu du fait que la vente, au sein d'une communauté, se fait par le biais d'une activité de *partage* ? Pourrait-il y avoir une exonération en la matière, pour la part d'énergie autoconsommation<sup>248</sup> ?

D'une part, la jurisprudence constante de la CJUE considère que la question de savoir si l'exploitation d'un bien corporel vise à générer des *profits* ou non est sans importance par rapport à la soumission à la TVA<sup>249</sup>. Le fait qu'il y ait une exclusion du but de profit dans le cadre des CER ne change donc *a priori* rien en la matière. Ceci rejoint ce qui est prévu au niveau national à l'article 4, § 1 du Code de la TVA, lequel ne tient pas compte de l'existence d'un l'esprit de lucre. Dans le même sens, la directive 2018/2001 précise bien qu'il n'y a pas lieu que « les membres des communautés soient exemptés des coûts, frais, prélèvements et taxes pertinents qui seraient supportés, dans une situation *analogue*, par les consommateurs finals »<sup>250</sup>.

---

<sup>246</sup> C.J.U.E., *WEG Tevesstraße c. Finanzamt Villingen-Schwenningen*, 17 décembre 2020, n° C-449/19, ECLI:EU:C:2020:1038 ; Q. PEIFFER, *op. cit.*, p. 448 ; à cet égard, la chaleur et l'électricité sont assimilés à des biens corporels conformément à l'article 15 de la Directive 2006/112/CE précitée.

<sup>247</sup> Décision TVA de l'Administration générale de la Fiscalité du 28 octobre 2014, n° E.T.114.454, dd. : Une exception est prévue toutefois pour les propriétaires d'installations de production d'une puissance inférieure à 10 kVA qui n'exercent pas d'autres activités que celle pour laquelle ils sont assujettis, compte tenu de la faible importance de l'installation ; Q. PEIFFER, *ibidem*, p. 448.

<sup>248</sup> Il convient de rappeler que la TVA pour la livraison d'électricité en général est passée à 6% suite à une décision du SPF finances, indépendamment de la question des communautés d'énergie.

<sup>249</sup> C.J.U.E., *Lajvér Meliorációs Nonprofit Kft. et Lajvér Csapadékvizrendezési Nonprofit Kft. c. Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-dunántúli Regionális Adó Főigazgatósága (NAV)*, 2 juin 2016, C-263/15, ECLI:EU:C:2016:392.

<sup>250</sup> Directive 2018/2001 précitée, considérant (71).

D'autre part, une potentielle exonération de la TVA pourrait s'argumenter à notre sens sur deux plans.

Par rapport à la précision visée au considérant (71) de la directive 2018/2001, il pourrait être plaidé que les consommateurs finals ne sont *de facto* pas dans une situation analogue à celle des autoconsommateurs. En effet, les CER permettent non pas à proprement parler la « vente » d'électricité en leur sein, mais le *partage* d'électricité, par quelle que rétribution que ce soit<sup>251</sup>. Ce partage est un concept fondamentalement novateur, peu défini, qui n'a pas encore fait couler beaucoup d'encre. Toutefois, il se distingue de la vente d'électricité d'une personne A à une personne B, en ce sens qu'il se fait au sein d'une *communauté*, à laquelle il est laissé le choix total de décider s'il s'agit d'un échange contre une rétribution financière, contre un service, voire à titre gratuit. En tant que concept novateur, différent de la vente dont il était question dans l'arrêt de la CJUE du 17 décembre 2020, il semble logique que ce partage soit soustrait de la définition de « la livraison d'un bien à titre onéreux »<sup>252</sup>. Le client actif dans le cadre d'une communauté s'inscrit dans un système à part de circuits-courts qui est sans comparaison avec la situation du consommateur final s'inscrivant dans un système global<sup>253</sup>.

Une autre piste serait de tenir compte des exonérations prévues directement par la directive TVA, notamment en son article 132, lequel exonère certaines activités dites « d'intérêt général »<sup>254</sup>. L'alinéa se rapprochant le plus de notre cas d'espèce est celui visé au § 1, 1)<sup>255</sup>, en ce sens qu'il se réfère aux prestations de services et aux livraisons de biens fournies par des organismes sans but lucratif, ainsi qu'à une fourniture de celles-ci aux membres dans un

---

<sup>251</sup> Autrement dit, la rétribution est déterminée librement dans la Convention.

<sup>252</sup> Code de la TVA, art. 2, 9, al. 2 1° et 10.

<sup>253</sup> De façon un peu schématique, dans le cadre de la vente d'énergie « classique », on s'inscrit dans un système global, avec plusieurs producteurs en concurrence (empêchant en ce sens de prévoir des mesures fiscales trop favorables, par crainte de créer une distorsion de concurrence) ; les communautés ne s'inscrivent pas dans ce système, on sort de la concurrence, les communautés reposent sur un schéma qui est avant tout construit dans l'intérêt du consommateur (lui-même producteur), et pas des entreprises de production : le seul « point de rattachement » au système global, c'est précisément l'utilisation du réseau de distribution, et les frais d'utilisation dont déjà pris en compte via les tarifs périodiques établis par les régulateurs et les GRD ; Annexe 3.

<sup>254</sup> Directive 2006/112/CE précitée, art. 132.

<sup>255</sup> « Les prestations de services, ainsi que les livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, fournies à leurs membres dans leur intérêt collectif, moyennant une cotisation fixée conformément aux statuts, par des organismes sans but lucratif poursuivant des objectifs de nature politique, syndicale, religieuse, patriotique, philosophique, philanthropique ou civique, à condition que cette exonération ne soit pas susceptible de provoquer des distorsions de concurrence » ; directive 2006/112/CE précitée, art. 132, § 1, 1).

*intérêt collectif*. À notre sens, cela pourrait être une interprétation relativement raisonnable, compte tenu du fait que dans le cadre d'une communauté d'énergie, le partage s'opère *précisément* dans un but autre que la génération de profit, et dans l'intérêt de l'entière des membres. Par ailleurs, à nouveau, sur un plan purement pratique, cela aurait du sens : le citoyen reprend à sa charge plusieurs missions, impliquant un soulagement du côté des pouvoirs publics<sup>256</sup>, et il semble donc raisonnable qu'il y ait une réduction des frais proportionnelle à cette implication du citoyen<sup>257</sup>. Demeurent toutefois certaines limites à une telle interprétation basée sur l'article 132 de la directive<sup>258</sup>. Si une telle argumentation ne convainc pas, il est alors difficile de plaider en faveur d'une exonération sans que la législation européenne en la matière ne soit revue.

Cette section du présent travail a eu pour but de soulever certaines pistes de réflexion : toutefois, nous sommes parfaitement conscient du caractère non exhaustif d'une telle réflexion, ainsi que des obstacles liés à une telle exonération, notamment compte tenu du fait qu'une législation devrait être adoptée au niveau fédéral en la matière.

### 2.3. La question des clients dits « protégés » et le tarif social

Se pose dorénavant la question de l'accès aux CER pour les ménages vulnérables, dans un souci d'ajouter à l'objectif de transition énergétique un début de réalisation de justice sociale, conformément à l'article 22, § 4, f) de la directive 2018/2001<sup>259</sup>. En temps normal, en

---

<sup>256</sup> S. VERSCHRAEGEN et L. NAVÉ, *op. cit.*, p. 157.

<sup>257</sup> Dans une certaine mesure, et sur base de considérations autres que juridiques, ce serait une manière pour l'État de reconnaître que les communautés et l'énergie qui y circule ne relèvent tout simplement *plus* de son ressort. C'est quelque chose qui devient hors de la portée de l'État. Bien sûr, cela soulève des questions qui relèvent du domaine de l'économie, de la science politique, de la sociologie, lesquelles requièrent des compétences qui sont hors de notre portée ; Annexe 6.

<sup>258</sup> *Inter alia*, le fait que les CER n'adoptent pas toujours la forme d'un organisme sans but lucratif comme l'exige l'article, et quant au fait que les objectifs visés par l'article 132 devraient être interprétés de façon très large afin que soient intégrés les objectifs environnementaux ou sociaux propres aux CER dedans ; les objectifs pouvant le plus s'en rapprocher étant les objectifs de nature politique ou civique, étant entendu toutefois qu'une telle assimilation pourrait s'apparenter à de l'activisme juridique ; un tel débat est très délicat.

<sup>259</sup> L'article insiste tout sur l'accessibilité des CER à *tous* les consommateurs, « y compris les ménages à faibles revenus ou vulnérables » ; Directive 2018/2001 précitée, art. 22, § 4, f) ; À cet égard, la définition du « client vulnérable » est reprise à l'art. 28 de la directive 2019/944, les critères essentiels étant pris en compte étant les suivants : les niveaux de revenus, la part des dépenses d'énergie dans le revenu disponible, l'efficacité énergétique des logements, la forme dépendance à l'égard d'équipements électriques pour des raisons de santé, l'âge, ou d'autres critères.

Belgique, ces ménages peuvent bénéficier d'un tarif social auprès de leur fournisseur fixé par la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (ci-après : la CREG)<sup>260</sup>.

En Région Wallonne, le décret prévoit une *renonciation* à l'application du tarif social pour les clients dits « protégés » au sein d'une communauté d'énergie pour la part d'électricité consommée provenant de l'activité de partage<sup>261</sup>, puisque le tarif applicable est alors celui défini dans la convention de partage<sup>262</sup>. Le tarif social demeure néanmoins applicable pour la part d'électricité provenant de leur fournisseur habituel. Les travaux préparatoires du décret précisent en effet, sur base d'une analyse de la CWaPE, que « la seule façon réaliste de procéder en pratique au partage d'énergie » est d'exclure un tel tarif social pour les clients protégés<sup>263</sup>. La CWaPE se désole tout de même d'une telle exclusion en considérant que, *de facto*, cela risque de limiter l'implication d'une partie de la population<sup>264</sup>.

L'ordonnance bruxelloise, elle, ne se prononce pas sur la question. Les travaux préparatoires mentionnent toutefois un projet-pilote de partage d'énergie mené dans un immeuble de logements sociaux de Saint-Gilles, lequel permet aux participants de bénéficier d'une énergie verte et locale à un tarif *inférieur* au tarif social<sup>265</sup>. En effet, l'autoconsommation a été introduite notamment dans un but de faire bénéficier aux individus d'une énergie qui soit *de facto* moins chère<sup>266</sup>.

Toutefois, se pose la question de savoir dans quelle mesure il ne faudrait pas introduire une telle *garantie* dans les textes juridiques, une forme d'équivalent au tarif social au sein des CER afin de respecter les injonctions prévues au niveau européen d'accessibilité des ménages

---

<sup>260</sup> Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 5 août 1976 ; Arrêté royal du 26 mars 2014 relatif à l'octroi d'une intervention majorée pour l'électricité et le gaz naturel, *M.B.*, 12 mai 2014.

<sup>261</sup> Décret du 5 mai 2022 précité, art. 55.

<sup>262</sup> La tarification pouvant être soit statique, soit dynamique ; la liberté semble prévaloir en la matière.

<sup>263</sup> Projet de décret précité, *Doc.*, Parl. W., 2021-2022, n°871/1ter.

<sup>264</sup> Projet de décret précité, *Doc.*, Parl. W., 2021-2022, n°871/1ter ; en effet, il semble qu'une preuve empirique de la capacité des CER à inclure des groupes vulnérables et à atténuer la pauvreté énergétique demeure encore relativement rare, raison pour laquelle des efforts en ce sens doivent encore être réalisés ; F. HANKE, *et al.*, *op. cit.*

<sup>265</sup> Projet d'ordonnance précité, Rapport, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-2022, n° A 516/2, p. 9 ; Il s'agit du projet-pilote *SunSud*, permettant aux participants de bénéficier d'une énergie à 10 €/kWh, par contraste avec le tarif social qui s'élève à 22 €/kWh ; voy. site du projet-pilote *Sunsud*, consulté sur : [https://foyerdusud.be/sunsud\\_vlogaert/](https://foyerdusud.be/sunsud_vlogaert/) ; Remarquons toutefois que ce projet-pilote a lieu dans un bâtiment de la SISF, rendant en ce sens logique la baisse de prix, mais étant donc un exemple isolé et n'étant donc pas nécessairement représentatif de tous les projets pilotes.

<sup>266</sup> F. HANKE *et al.*, *op. cit.*

plus vulnérables au partage d'énergie et de rendre *effective* la démocratisation de la transition énergétique<sup>267</sup>.

C'est ainsi que se clos notre deuxième partie argumentative portant sur l'autoconsommation et le partage d'énergie. Le cadre juridique européen et son implémentation en la matière apparaissent donc comme une façon intéressante de renforcer l'action du citoyen en matière énergétique. Comme il a été démontré, ce cadre présente encore quelques éléments de réflexion quant aux incitants mis en place ainsi que quant aux obstacles présents dans la législation<sup>268</sup>.

Il va sans dire que d'autres questions se posent quant à l'implémentation du cadre juridique européen, comme la question de la procédure de la constitution d'une communauté, ou encore la question de la compatibilité avec le droit au respect de la vie privée de l'obligation

---

<sup>267</sup> Directive 2018/2001 précitée, considérant (67), art. 22, § 4, f). Ceci soulève toutefois certaines questions quant à l'intérêt que présente la *liberté* au sein des CER, auxquelles l'on octroie la possibilité de communautariser un bien et, en ce sens, de décider de ce qu'il vaut. D'une part, il semble souhaitable que les CER demeurent libres et hors de portée de l'État, permettant ainsi au partage d'énergie de se faire contre des services, par la méthode du « troc » par exemple, selon une logique différente de celle du marché de l'énergie ; et en ce sens, il semble difficile d'introduire une forme de clause obligatoire au sein des conventions par lesquelles les CER s'engageraient à faire bénéficier aux ménages vulnérables d'une énergie moins chère que les autres. D'autre part, il ne semble pas non plus totalement inenvisageable d'introduire l'équivalent d'un tarif social, sans pour autant agrandir le budget de l'État : en effet, là où l'État octroie d'habitude des primes aux fournisseurs vendant de l'énergie à perte aux clients bénéficiaires d'un tarif social, celui-ci pourrait octroyer des primes équivalentes aux CER « vendant » - ou, pour être plus exact, *partageant* contre rétribution - leur énergie aux clients vulnérables, uniquement pour la part d'énergie autoconsommée bien entendu. À nouveau, les présents enjeux relèvent de l'ordre de l'économie, du budget et de considérations politiques, et sont donc hors de notre portée.

<sup>268</sup> Notamment en ce qui concerne la question de la propriété des installations de production.

d'installer des compteurs communicants<sup>269</sup> : celles-ci mériteraient tout autant de faire l'objet de notre attention. Toutefois, il ne sera pas possible d'en traiter dans le cadre du présent essai.

## **CONCLUSION**

La présente contribution a eu pour ambition d'analyser l'évolution des formes de participation citoyenne en matière d'énergies renouvelables. Pour ce faire, nous avons commencé par analyser la participation en tant que droit procédural octroyé au citoyen dans la prise de décision concernant le renouvelable. Si un certain droit est effectivement reconnu sur le fondement de la Convention d'Aarhus et des directives européennes y afférentes, plusieurs éléments sont à souligner concernant son application dans le domaine du renouvelable : essentiellement, la question du champ d'application de la Convention d'Aarhus, lequel ne couvre *pas* l'ensemble des projets énergétiques, l'appréciation du respect des exigences de la Convention par les juridictions belges - principalement le Conseil d'État - lesquelles ne garantissent *pas* une pleine participation du citoyen - pour plusieurs motifs<sup>270</sup> - et, finalement, l'érosion d'une telle participation qui peut s'observer dans le domaine des SER.

En ce sens, il est incontestable qu'un recul des droits procéduraux a bien été entamé par les institutions et s'est répercuté en ce sens dans les décisions nationales. Cela étant dit, il doit

---

<sup>269</sup> Mentionnons, entre autres, (1) la question de la procédure de constitution d'une communauté d'énergie : celle-ci implique une lourde charge administrative, et là où les CER sont soumises à l'octroi d'une *autorisation* délivrée par les régulateurs à Bruxelles et en Wallonie, la région flamande n'exige qu'une simple *notification* à la VREG : ces deux solutions retenues sont représentatives d'une tension colonisant le domaine des communautés d'énergie, à savoir la tension entre d'une part, la simplification administrative maximale, avec le risque que les directives ne soient pas respectées, et d'autre part, la lourdeur des charges administratives qui ralentit la cadence de la transition énergétique ; Ordonnance du 17 mars 2022 précitée, art. 28*sexiesdecies* ; Décret du 5 mai 2022 précité, art. 61 ; Arrêté du 3 décembre 2021 précité, art. 7, 15°. 2) Mentionnons également la question de l'obligation d'installation des compteurs communicants et de toutes les difficultés que cela pose quant au droit au respect de la vie privée, consacré aux art. 22 de la Constitution et 8 de la CEDH, ainsi qu'à la question du droit de vivre dans un environnement sain consacré à l'art. 23, al. 3, 4° de la Constitution. Des arguments pèsent en faveur d'une telle obligation d'installation, notamment pour le caractère éducatif des compteurs ainsi que pour leur nécessité technique, là où d'autres arguments viennent limiter une telle obligation, ou à tout le moins enjoignent que certains principes soient respectés : en ce sens, pour le droit au respect de la vie privée, voy. Autorité de protection des données, avis n° 15/2021 du 5 février 2021, consulté le 10 mars 2023 : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-15-2021.pdf> ; Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, *J.O.U.E.*, 4 mai 2016, art. 5 et 6 ; C.E., avis n° 69/836/1. Des principes de proportionnalité, de limitation de la conservation des données et de consentement sont prévus en la matière ; Pour le droit de vivre dans un environnement sain, voy. C.C., 17 décembre 2020, n° 162/2020 : pour les personnes qui se prétendent électrosensibles, une solution alternative doit pouvoir être prévue.

<sup>270</sup> Essentiellement, la difficulté de garantir une participation effective et le fait que la participation garantie soit essentiellement une participation « par la négative ».

être fait mention du caractère partiellement assumé d'un tel recul, pouvant créer en ce sens un certain embarras : en effet, les garanties d'Aarhus demeurent les mêmes et sont toujours d'application<sup>271</sup>. Par ailleurs, comme susmentionné, cette démocratie participative apparaît comme fondamentale sur le plan de l'État de droit, ainsi que pour la réalisation de certains droits fondamentaux<sup>272</sup> : ces raisonnements-là demeurent également d'application. Ainsi, si l'urgence climatique *explique* certainement la levée des carcans procéduraux, cela ne change rien au fait qu'il est difficilement *justifiable*, sur le plan juridique, que l'on puisse concilier de tels reculs procéduraux avec les impératifs de participation du public sur le plan décisionnel<sup>273</sup>. Cela nous amène à considérer que, si l'accélération de la transition énergétique est très certainement devenue le *credo* des politiques à juste titre, il devrait en être de même pour les enjeux de démocratie participative - lesquels comprennent notamment ce droit du citoyen à contribuer au façonnement des décisions<sup>274</sup> -. S'il n'a donc pas été possible dans le cadre de la présente contribution d'explorer en profondeur les façons de remédier à cette érosion de la participation sur le plan procédural, celles-ci mériteraient de faire l'objet d'un travail subséquent ou mériteraient à tout le moins que les débats continuent en la matière.

Toutefois, ce recul procédural ne signifie pas pour autant que la participation citoyenne a totalement disparu, comme en fait état le déploiement de l'incitation à l'autoconsommation et au partage d'énergie entamé au niveau européen et introduit tout récemment par les pouvoirs fédérés en Belgique : le citoyen est ici invité, et même incité, à devenir producteur d'énergie pour sa propre consommation ainsi que pour celle des autres. À notre sens, l'essor des communautés d'énergies renouvelables est tout particulièrement intéressant dans la mesure où celles-ci peuvent devenir l'archétype-même d'une nouvelle forme de « démocratie énergétique »<sup>275</sup>. Toutefois, dans ce cas, l'autoconsommation ne peut pas être une simple solution aux problèmes de sécurité d'approvisionnement de l'Union. Si l'on veut parler de démocratie énergétique, il convient de s'assurer que les CER puissent *effectivement* permettre

---

<sup>271</sup> La preuve en est que, dans les nouveaux instruments européens, comme le Règlement du 22 décembre 2022 précité, il est précisément souligné que les dispositions d'Aarhus sont toujours d'application alors même qu'un tel règlement prévoit de nombreuses dispenses procédurales.

<sup>272</sup> Pour ces deux éléments, voy. *supra* : sous-sections 2. Le respect de dispositions constitutionnelles et de droits fondamentaux « par ricochet » et 3. Une tendance grandissante vers la simplification des procédures pour les projets en matière d'énergie renouvelable.

<sup>273</sup> A. POMADE, *op cit.*, « Participation du citoyen dans les projets énergétiques ». p. 252.

<sup>274</sup> C. ARMENI, *op. cit.*

<sup>275</sup> F. HANKE *et al.*, *op cit.*

à tous d'avoir accès à de l'énergie verte, locale, à moindre prix, ainsi que de se voir garantir une certaine autonomie énergétique, d'où les considérations développées dans la dernière partie de la présente contribution : des questions relatives aux tarifs applicables ainsi qu'à la propriété des installations se posent afin de promouvoir la plus grande accessibilité possible des CER - et de garantir en ce sens une *réelle* participation du citoyen -, tout en s'assurant que l'implémentation de tels projets soit effectivement faisable<sup>276</sup>. Comme souvent, il s'agit donc de réaliser un équilibre correct entre différentes injonctions. Il convient de souligner toutefois que nous avons aujourd'hui très peu de recul sur CER : ce sont des institutions nouvelles qui n'ont pas encore fait couler tant d'encre du côté des auteurs de doctrine. En ce sens, il est imaginable que dans quelques années les tensions juridiques évoluent et que la jurisprudence devienne foisonnante en la matière. Celle-ci sera très certainement amenée à établir les conditions *sine qua non* d'une implémentation correcte des CER afin qu'elles répondent aux objectifs édictés dans les directives européennes. Il convient donc d'être attentif aux débats en la matière, les pistes de réflexion proposées dans le présent travail devant très certainement un jour s'adapter à ces évolutions.

Tous les éléments explorés dans le cadre du présent travail nous amènent vers des questions plus générales concernant la façon dont nous concevons la démocratie participative, et surtout, concernant le type de démocratie que nous *choisissons* de favoriser<sup>277</sup>. En effet, si l'Union européenne décide de continuer à s'éloigner de l'édifice Aarhusien - ce qui implique que le paysage juridique de la participation citoyenne soit redessiné et repensé, l'Union étant aujourd'hui encore *tenue* par ses engagements Aarhusien -, il s'agira alors d'un véritable choix politique et social dans la façon de promouvoir la démocratie, choix qui devra être assumé. Dans un tel cas de figure, l'on se rapprochera davantage d'un type de démocratie tel que conçu par P. HIRST, à savoir une démocratie « associative » dans laquelle les décisions sont cantonnées du côté de l'État et sont mises en oeuvre grâce au travail et aux efforts de tous au sein de la société<sup>278</sup>. Un tel changement soulève incontestablement beaucoup d'interrogations, qu'il serait intéressant d'explorer. À ce moment-là, se posera la question de savoir si l'urgence de la situation en matière climatique et la crainte de plus en plus présente

---

<sup>276</sup> D'où le développement de considérations concernant les propriétaires des installations.

<sup>277</sup> M.A. HELDEWEG et S. SAINTIER, *op. cit.*

<sup>278</sup> P. HIRST, *op. cit.*

de se retrouver un jour face au mur pourraient ne justifient-elles pas un tel changement et les conséquences qu'il emporte.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **LÉGISLATION**

#### **Législation internationale**

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, art. 8.

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adoptée à New-York le 9 mai 1992.

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement principes, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992.

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, art. 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 15.

Accord de Paris, adopté à Paris le 12 décembre 2015.

#### **Législation de l'Union européenne**

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 107, 108, 194, 288.

Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *J.O.U.E.*, 5 juillet 1985.

Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *J.O.U.E.*, 21 juillet 2001.

Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, *J.O.U.E.*, 14 janvier 2003.

Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, *J.O.U.E.*, 25 juin 2003.

Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, *J.O.U.E.*, 11 décembre 2006, art. 2, 9, 14 et 132.

Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *J.O.U.E.*, 28 janvier 2012.

Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, *J.O.U.E.*, 4 mai 2016.

Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), *J.O.U.E.*, 9 juillet 2021.

Règlement (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables, *J.O.U.E.*, 29 décembre 2022.

### **Documents paralégislatifs internationaux et européens**

Guide d'application de la Convention d'Aarhus, Commission Économique pour l'Europe, 2<sup>e</sup> éd., 2014.

Communication 230 de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Région, *Plan REPowerEU*, 18 mai 2022, consulté sur : [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF).

Comité d'application de la Convention d'Aarhus (ACCC), n° ACCC/C/2012/68, 24 septembre 2013, *Conseil municipal d'Avis et Kilchrenan c. Union européenne et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*.

Comité d'application de la Convention d'Aarhus (ACCC), n° ACCC/C/2010/54, 29 juin 2012.

### **Législation nationale**

Constitution, art. 10, 11, 22, 23, 33.

Code de la TVA.

Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, art. 6.

Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 5 août 1976.

Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *M.B.*, 19 août 1991.

Loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement, *M.B.*, 10 mars 2006.

Arrêté royal du 26 mars 2014 relatif à l'octroi d'une intervention majorée pour l'électricité et le gaz naturel, *M.B.*, 12 mai 2014.

### **Législation fédérée**

Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine, art. 84, 262.

Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire, art. 98, § 1, 2°.

Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, *M.B.*, 8 juin 1999, art. 10, 90.

Ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 17 novembre 2001, art. 9quinquies.

Ordonnance du 17 mars 2022 modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, l'ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires en vue de la transposition de la directive 2018/2001 et de la directive 2019/944, *M.B.*, 20 avril 2022.

Décret du 5 mai 2022 modifiant diverses dispositions en matière d'énergie dans le cadre de la transposition partielle des directives 2019/944/UE du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et 2018/2001/UE du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et en vue d'adapter les principes relatifs à la méthodologie tarifaire, *M.B.*, 5 octobre 2022.

Arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences, des installations et activités classées ou des installations ou des activités présentant un risque pour le sol, *M.B.*, 21 août 2002, tel que modifié par l'arrêté du 25 février 2021.

Arrêté du Gouvernement flamand du 3 décembre 2021 modifiant l'arrêté relatif à l'énergie du 19 novembre 2010, en ce qui concerne les communautés énergétiques, l'entrée en vigueur du partage d'énergie et de l'échange de pair à pair d'électricité verte par un client actif à un autre

client actif et la fourniture d'informations par le fournisseur à l'utilisateur du réseau, *M.B.*, 28 décembre 2021.

Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 mars 2022, modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune, de la commission royale des Monuments et des Sites, de la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte, *M.B.*, 30 mars 2022.

### **Documents paralégislatifs nationaux**

Projet de décret modifiant diverses dispositions en matière d'énergie dans le cadre de la transposition partielle des directives 2019/944/UE du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et 2018/2001/UE du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et en vue d'adapter les principes relatifs à la méthodologie tarifaire, *Doc.*, Parl. W., 2021-2022, n° 871/1, n°871/1ter.

Projet d'ordonnance, modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de BruxellesCapitale, l'ordonnance du 1er avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de BruxellesCapitale et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires en vue de la transposition de la directive 2018/2001 et de la directive 2019/944, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-2022, n° A-516/1, n° A-516/2.

Décision 210 du 4 octobre 2022 portant abrogation et remplaçant la décision 205 relative aux modifications tarifaires au cours de la période 2022-2024 et portant principalement sur les tarifs de distribution applicables pour le partage d'énergie établi sur base de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité, BRUGEL, consulté sur :

<https://www.brugel.brussels/publication/document/decisions/2022/fr/DECISION%20210-APPROBATION-PROPOSITION-TARIFAIRE-PARTAGE-ENERGIE.pdf>.

Décision TVA de l'Administration générale de la Fiscalité du 28 octobre 2014, n° E.T. 114.454.

Autorité de protection des données, avis n° 15/2021 du 5 février 2021, consulté le 10 mars 2023 : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-15-2021.pdf>.

## **JURISPRUDENCE**

### **Jurisprudence internationale**

Cour eur. D.H., 10 novembre 2004, *Taşkin et crts. c. Turquie*.

Cour eur. D.H., 8 juillet 2003, *Hatton et crts. c. Royaume-Uni*.

C.J.U.E., *Namur-Est Environnement ASBL contre Région wallonne*, 21 octobre 2021, C-463/20, ECLI:EU:C:2021:868, Conclusions de l'avocat général Mme J. Kokott.

C.J.U.E., *WEG Tevesstraße c. Finanzamt Villingen-Schwenningen*, 17 décembre 2020, n° C-449/19, ECLI:EU:C:2020:1038.

C.J.U.E., *Commission c. Irlande*, 12 novembre 2019, n° C-261/18, ECLI:EU:C:2019:955.

C.J.U.E., *Lajvér Meliorációs Nonprofit Kft. et Lajvér Csapadékvizrendezési Nonprofit Kft. c. Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-dunántúli Regionális Adó Főigazgatósága (NAV)*, 2 juin 2016, C-263/15, ECLI:EU:C:2016:392.

C.J.U.E., *Patrice D'Oultremont e.a. contre Région wallonne*, 27 octobre 2016, n° C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816.

C.J.U.E., *Commission européenne c. République de Bulgarie*, 14 janvier 2016, n° C-141/14, ECLI:EU:C:2016:8.

C.J.U.E., *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, 22 mars 2012, n° C-567/10, EU:C:2012:159.

C.J.U.E. (gr. ch.), *Lesoochranské zoskupenie / Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, 8 mars 2011, n° C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125.

C.J.U.E., *Commission des Communautés européennes c. Irlande*, 3 juillet 2008, n° C-215/06, ECLI:EU:C:2008:380.

C.J.U.E., *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. contre Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, 24 octobre 1996, n° C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404.

C.J.U.E., *Van Duyn c. Home Office*, 4 décembre 1974, 41-74, ECLI: ECLI:EU:C:1974:133.

T.U.E. (7<sup>e</sup> ch.), *Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe c. commission*, 14 juin 2012, n° T-338/08, ECLI:EU:T:2012:300.

### **Jurisprudence nationale**

C.C., 13 avril 2023, n° 63/2023.

C.C., 14 octobre 2021, n° 142/2021.

C.C., 17 décembre 2020, n° 162/2020.

C.C., 1<sup>er</sup> octobre 2015, n° 133/2015.

C.E., 11 mars 2021, n° 250.080.

C.E., 4 juillet 2019, *Bollinger*, n° 245.098.

C.E., 28 mars 2018, n° 241.141.

C.E., 16 novembre 2017, *ASBL Éoliennes à tout prix*, n° 239.886.

C.E., 13 avril 2016, n° 234/380.

C.E., 7 octobre 2015, *Pierre*, n° 232.475.

C.E., 25 novembre 2013, *Lebrun*, n° 225.584.

C.E., 21 décembre 2004, *Commune de Braïne le Château et. al.*, n° 138.232.

C.E., 18 septembre 2003, *Vanderputten*, n° 123.057.

C.E., 27 août 1991, *Lens*, n° 37.538.

## **DOCTRINE**

ARMENI, C., « Participation and the EU Climate Transition : a rule of law question », UCL Home, Centre for Law and environment, 2021, consulté sur : <https://www.ucl.ac.uk/law-environment/blog-climate-change-and-rule-law/participation-and-eu-climate-transition-rule-law-question>.

ARMENI, C., et LEE, M., « Participation in a time of climate crisis », *Journal of Law and Société*, 2021, consulté sur : <https://doi.org/10.1111/jols.12320>.

BÉTAILLE, J., « La contribution du droit aux effets de la participation du public : de la prise en considération des résultats de la participation », *R.J.E.*, 2010/2 (vol. 35), pp. 197-217.

BEUDELS, M., « La répartition des compétences en matière d'énergie : tentative d'éclaircissement de bornes floues », *Rev. Dr. ULiège*, 2022/3, pp. 599-614.

BIDWELL, D., « Thinking through participation in renewable energy decisions », *Nature Energy* 1, 6 mai 2016, consulté sur : <https://doi.org/10.1038/nenergy.2016.51>.

BLOCK, G., *Interlaw book on Renewable Energies*, Bruxelles, Bruylant, 2015.

BLOCK, G., et HAGE, L., *Le nouveau droit des énergies renouvelables en Europe et en Belgique*, Edi Pro, 2021.

BRIARD, Z., « Vers une responsabilité individuelle des États dans les contentieux climatiques devant les tribunaux internes ? Analyse de l'arrêt *Urgenda* et de l'*Affaire du Siècle* », e-legal, *Revue de droit et de criminologie de l'ULB*, avril 2023.

CLÉMENT, M., « Chapitre 3. - Information, participation et études d'impact », *Droit européen de l'environnement*, 4<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2021, pp. 147-245.

CORTEN, O., *Méthodologie du droit international public*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009.

DEBLOND, A., « Le service public est une activité d'intérêt général », in *Droit administratif*, pp. 163-170.

DELINA, L.L., « Energy democracy in a continuum: remaking public engagement on energy transitions in Thailand », *Energy Research and Social Sciences*, vol. 42, 2018, pp. 53-60.

DELNOY, M., « La participation du public » in *Urbanisme et environnement*, HAUMONT, F., JADOT, B., et THIEBAUT, Ch., (dir.), Bruxelles, Bruylant, Extrait du *R.P.D.B.*, 2009.

DELNOY, M., « Plans et programmes en droit international et européen de l'environnement » in *L'environnement, le droit et le magistrat*, 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 473-499.

DEMEZ, L., « Les plans et programmes soumis à évaluation des incidences environnementales : clarification ? », *J.T.*, 2018/15, n° 6727, pp. 329-338

DI GIAMOCO, O. et GORS, B., « Chapitre 20 - Le système d'évaluation des incidences en droit bruxellois » in DE BROUX, P.-O. *et al.* (dir.), *Le droit bruxellois*, 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 755-813.

DI MARCO, A., « Les communautés d'énergie renouvelable et la transition verte de l'UE », *Revue juridique de l'environnement*, 2018/1, vol. 43, pp. 47-69.

DOCI, G., *et al.*, « Exploring the transition potential of renewable energy communities », *Futures*, vol. 66, 2015, pp. 85-95.

DUPUY, P.-M., et VINUALES, J.E., *Introduction au droit international de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2015.

DUVIC-PAOLI, L.-A., « Public Participation in the Context of Energy Activities: The Role of the Aarhus Convention Compliance Committee », *In Search of Good Energy Policy*, 2019.

DZIEDZICKI, J.-M., « Quelles réponses aux conflits d'aménagement ? De la participation du public à la concertation », *Participations*, 2015/3, n° 13, pp. 145-170.

HAGE, L., *Les nouveaux types de réseaux d'énergie*, Limal, Anthémis, 2019.

HANKE, F., *et al.*, « Do renewable energy communities deliver energy justice? Exploring insights from 71 European cases », *Energy Research and Social Science*, vol. 80, 2021.

HANS, F., et DEMEZ, L., « 5. - L'égalité devant et dans le service public : de son double emploi à sa plus-value ? » in Ben Messaoud, S. et Viseur, F. (dir.), *Les principes généraux de droit administratif*, 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 153-227.

HELDEWEG, M. A., et SAINTIER, S., « Renewable energy communities as 'socio-legal institutions' : a normative frame for energy decentralization », *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vo. 119, 2020.

HIRST, P., « Associative democracy, new forms of economic and social governance », *Polity Press*, 1994.

JADOT, B., « La participation du public à l'examen des demandes d'autorisation en matière d'environnement », *JTDE*, 2007.

KRUG, M., *et al.*, « Mainstreaming Community Energy : Is the Renewable Energy Directive a driver for Renewable Energy Communities in Germany and Italy ? », *Sustainability*, 2022, consulté sur : <https://www.mdpi.com/2071-1050/14/12/7181>.

LANGELIER, É., « Chapitre 18 - Instruments juridiques et acceptabilité sociale » *in* BOITEAU, C. (dir.), *Énergies renouvelables et marché intérieur*, 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 351-370.

LARSSSEN, C., « La Convention d'Aarhus et son application en droit belge », *Amén.*, 2001, liv. 4, pp. 269-297.

LOWITZSCH, J., *et al.* « Investing in a Renewable Future - Renewable Energy Communities, Consumer, (Co-)Ownership and Energy Sharing in the Clean Energy Package », *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 122, 2020.

MANIATIS, A., « Approche du paquet « Énergie propre » », *R.D.U.E.*, 2021/3, pp.135-148.

MATHY, I., « Chapitre 11 - Le droit organique des intercommunales en Région de Bruxelles-Capitale » *in* DE BROUX, P.-O. *et al.* (dir.), *Le droit bruxellois*, 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 523-545.

MOSSOUX, Y., « La législation organisant la participation du public au processus de décision de l'administration fédérale : une analyse critique », *A.P.T.*, 2012/2, pp. 316-341.

PEIFFER, Q., « Le partage d'électricité et les communautés d'énergie à Bruxelles et en Wallonie », *J.T.*, 2022/26, pp. 444-449.

POMADE, A., « Chapitre II - L'information et la participation des citoyens européens dans la politique européenne du climat » *in* *Politiques climatiques de l'Union européenne et droits de l'homme*, 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 271-298.

POMADE, A., « La participation du public aux projets énergétiques » in LE BAUT-FERRARESE B. (dir.), *Les transitions énergétiques dans l'Union européenne*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 245-260.

PONTHOREAU, M.-C., « Le droit comparé en question(s). Entre pragmatisme et outil épistémologique », *Revue internationale de droit comparé*, 2005, n°1.

THIEFFRY, P., « Section 2. - La participation du public à la prise de décision » in *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, 4<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 1015-1017.

THIEFFRY, P., « Section 3. - Les mesures de la politique de l'énergie de l'union intégrant les exigences environnementales et climatiques », *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, 4<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 1628-1694.

VERSCHRAEGEN, S. et NAVÉ, L., « Le nouveau droit européen des énergies renouvelables », *J.D.E.*, 2019/4, n° 258, pp. 150-157.

WAHLUND, M., et PALM, J., « The role of energy democracy and energy citizenship for participatory energy transitions : a comprehensive review », *Energy Research and Social Science*, vol. 87, 2022.

WOKURI, P., « La participation citoyenne dans l'éolien au Danemark : institutionnalisation durable ou expérimentation temporaire », *Participations*, 2019/1, n° 23, pp. 193-217.

YERNAULT, D., « L'impact pour les communes de l'évolution de la notion de service public dans les secteurs de l'eau et de l'énergie », *Rev. dr. commun.*, 2002, pp. 80-124.

## **DÉCLARATIONS POLITIQUES**

Plan Énergie Climat 2030, « The right energy for our region », Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, adopté le 24 octobre 2019.

Plan Air Climat Énergie 2030, Gouvernement wallon, adopté le 21 mars 2023.

## **SITES WEB**

« L'éolien à Bruxelles », Guide Bâtiment durable, Bruxelles environnement, consulté sur : <https://www.guidebatimentdurable.brussels>.

« Le potentiel éolien en Région de Bruxelles-Capitale », Bruxelles-environnement, consulté sur : [https://document.environnement.brussels/opac\\_css/elecfile/IF\\_Prof\\_Energie\\_Potentiel\\_Eolien\\_RBC\\_FR.PDF?langtype=2060](https://document.environnement.brussels/opac_css/elecfile/IF_Prof_Energie_Potentiel_Eolien_RBC_FR.PDF?langtype=2060).

« Prescriptions urbanistiques pour l'implantation d'une petite éolienne », APERE ASBL, consulté sur : [energie.wallonie.be](http://energie.wallonie.be).

Copernicus, European State of the Climate, 2022, consulté sur : <https://climate.copernicus.eu/esotc/2022>.

Site du projet-pilote *Sunsud*, consulté sur : [https://foyerdusud.be/sunsud\\_vlogaert/](https://foyerdusud.be/sunsud_vlogaert/).

« Communautés d'énergie renouvelables : tout le monde pourra bientôt en bénéficier », Greenpeace, consulté sur <https://www.greenpeace.org/belgium/fr/blog/23041/communautes-energie-renouvelables/>.

## **ANNEXES**

### **Annexe 1 : entretien réalisé avec Colin Chabot**

- Entretien réalisé le 17 février 2023.
- Colin Chabot : consultant chez *Greenfish*.
- Re transcription de l'entretien disponible sur demande à l'adresse suivante : [anna.salvil@gmail.com](mailto:anna.salvil@gmail.com)

### **Annexe 2 : entretien réalisé avec Laurie Paziienza**

- Entretien réalisé le 3 mars 2023, de 11h00 à 11h30.
- Laurie Pazienna : ancienne employée chez *WeSmart* (entreprise qui accompagne les citoyens dans la création et la gestion de communautés d'énergie : <https://wesmart.com/>)
- Re transcription de l'entretien disponible sur demande à l'adresse suivante : [anna.salvil@gmail.com](mailto:anna.salvil@gmail.com)

### **Annexe 3 : entretien réalisé avec Benjamin Wilkin**

- Entretien réalisé le 3 avril 2023, de 12h00 à 13h00.
- Benjamin Wilkin : Directeur chez Energie Commune (Facilitateur officiel des communautés d'énergie à Bruxelles : <https://energiecommune.be/>)
- Re transcription de l'entretien disponible sur demande à l'adresse suivante : [anna.salvil@gmail.com](mailto:anna.salvil@gmail.com)

### **Annexe 4 : entretien réalisé avec Arnaud Lambert**

- Entretien réalisé le 4 avril 2023, de 12h00 à 13h00.
- Arnaud Lambert : avocat en droit de l'énergie chez *Janson*.
- Re transcription de l'entretien disponible sur demande à l'adresse suivante : [anna.salvil@gmail.com](mailto:anna.salvil@gmail.com)

### **Annexe 5 : entretien réalisé avec Marie Beudels**

- Entretien réalisé le 17 avril 2023, de 14h15 à 15h00.
- Marie Beudels : doctorante en droit de l'énergie au sein du centre de droit public et social à l'Université Libre de Bruxelles.
- Re transcription de l'entretien disponible sur demande à l'adresse suivante : [anna.salvil@gmail.com](mailto:anna.salvil@gmail.com)

### **Annexe 6 : entretien réalisé avec Grégoire Wallenborn**

- Entretien réalisé le 19 avril 2023, de 12h00 à 13h00.
- Grégoire Wallenborn : Chercheur-enseignant interdisciplinaire sur les questions énergie-société-technologies à l'Université libre de Bruxelles, membre de BRUGEL, et membre de BRUPOWER.
- Re transcription de l'entretien disponible sur demande à l'adresse suivante : [anna.salvil@gmail.com](mailto:anna.salvil@gmail.com)

**Annexe 7 : Mail Facilitateur Bruxelles Environnement**

- Mail disponible sur demande à l'adresse suivante : [anna.salvi1@gmail.com](mailto:anna.salvi1@gmail.com)