

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication**

**«Entre normes européennes et réalités
régionales : Une étude des défis quant à la
mise en œuvre d'une directive européenne
portant sur l'augmentation des énergies
renouvelables en région wallonne»**

Auteure: Lomoy Delphine
Promotrice: Prof. Dupuy Claire
Lectrice: Fabienne Leloup

Année académique 2024-2025

Master 60 en sciences politiques, (orientation relations internationales)

Résumé:

A travers ce travail nous avons tenté de répondre à une problématique portant sur des défis de la transposition d'une directive européenne portant sur l'énergie renouvelable face à une mobilisation citoyenne et dans un pays ayant un mode de Gouvernance multi-niveaux.

Pour se faire nous avons mobilisé la théorie sur l'eupéanisation et plus particulièrement le Top Down de Borzel et Risse. Nous avons posé notre question de recherche intitulée : « Comment expliquer la mise en œuvre de Directives européennes à partir de facteurs domestiques ? »

Nous nous sommes basés sur deux hypothèses afin d'y répondre à savoir :

Hypothèse 1 : La mise en œuvre des objectifs de la directive RED II en Région wallonne est retardée par les mobilisations citoyennes en matière d'éolien, parce que les recours introduits auprès du Conseil d'État entraînent des délais administratifs importants, freinant le développement des projets éoliens.

Hypothèse 2 : La transposition de la directive européenne (UE) 2018/2001 en Belgique révèle des contraintes institutionnelles au vu de son mode de gouvernance multi-niveaux en matière d'énergies renouvelables, parce que le manque de coordination entre les niveaux de pouvoir ne permet pas d'atteindre les objectifs fixés et démontre un retard dans leur mise en œuvre.

Nous avons mobilisé différents outils à savoir pour l'hypothèse 1, trois arrêts du Conseil d'États et pour l'hypothèse 2 des documents provenant de la Commission Européenne, des rapports d'experts scientifiques, des Règlements européens et nationaux portant sur la Gouvernance et les différents plans nationaux énergie climat.

Ces sources nous ont permis de valider nos hypothèses et d'en conclure qu'au vu des changements climatiques, du manque de coopération, entraînant la perte de fonds européen, la Belgique devrait entreprendre d'établir un règlement éventuellement pour désigner un pouvoir hiérarchique supérieur dans certain cas.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier l'ensemble du corps professoral pour m'avoir permis d'enrichir mes acquis.

Je remercie également Monsieur Vercauteren qui a eu la gentillesse de me conseiller dans l'élaboration de mon mémoire.

Je tiens particulièrement à remercier mon professeur et promotrice Madame Claire Dupuy pour ses conseils, son écoute, sa bienveillance.

Chaque moment passé avec elle sur mon mémoire était pour moi un moment rassurant et motivant.

Merci à vous de m'avoir appris à avoir davantage confiance en moi.

ensuite j'aimerais remercier mon mari qui pendant toute la durée de mon cursus a supporté mes stress, mon manque d'assurance et qui m'a épaulé dans nos tâches quotidiennes.

Je veux également remercier mes deux enfants pour la patience qu'ils ont eu, leur compréhension, leur amour,, leur câlins réconfortant et pour la motivation qu'ils m'ont donné.

Merci à eux de m'avoir donné l'envie de ne jamais baisser les bras pour leur prouver que dans la vie la détermination permet d'obtenir ce que l'on souhaite.

Et pour terminer je voudrais remercier ma maman qui m'a encouragé pendant 2 ans, qui était fière de moi qui me motivait.

Je veux la remercier mais aussi à travers ce mémoire lui rendre un hommage car malgré sa maladie elle a continué à me comprendre à être fière de moi et si aujourd'hui j'ai réussi à terminer mon mémoire c'est pour elle, car la dernière fois qu'elle était consciente elle m'a demandé de lui promettre de terminer mes études, pour elle, que de là haut elle soit fière de moi et de surtout rien lâché.

Alors même si elle ne sera pas là pour me voir être diplômée, même si je ne verrai pas de larmes couler de ses yeux remplis de fierté elle sera fière de moi et moi je suis heureuse d'avoir pu tenir ma promesse.

Pour toi ma plus belle étoile

Note obligatoire:

OBLIGATOIRE - Note déontologique à COPIER-COLLER au début de votre mémoire

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Si j'ai eu recours à l'IA, j'ai scrupuleusement respecté les règles établies en la matière par la note du bureau Faculté ESPO en date du 1er juillet 2024, tout particulièrement dans son point 4.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiant(e)s en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses en ce compris l'usage des outils d'intelligence artificielle générative et savoir qu'un plagiat ou que toute autre forme d'irrégularité est une faute grave et est susceptible de donner lieu aux procédures et sanctions prévues aux articles 107 à 114 du RGEE (Règlement général des études et des examens)

Table des matières

1. L'Européanisation dans l'intégration européenne.....	13
1.1 L'émergence du processus d'européanisation.....	13
1.2 L'évolution des définitions du concept d'européanisation dans le temps.....	13
1.3 L'européanisation à double sens.....	14
2. Les acteurs.....	15
2.1 Les acteurs du niveau supranational.....	15
2.2 Les acteurs du niveau national.....	15
Les acteurs non gouvernementaux : ils reprennent les organisations de la société civile, les groupes de pression, les entreprises, les syndicats, les groupes d'intérêt. Ces acteurs peuvent exercer une influence sur l'européanisation en faisant pression sur les institutions de l'UE, en participant à des consultations publiques.....	16
Entités infranationales : les différents acteurs peuvent servir d'appui dans les décisions des Gouvernements et principalement dans le cadre de décisions et normes européennes pour lesquelles ils seront directement impactés.....	16
Les citoyens européens : les citoyens européens jouent un rôle crucial dans le processus d'européanisation, bien que l'ampleur de leur influence puisse varier en fonction des politiques internes propres à chaque État membre.....	16
3. La Gouvernance multi niveau (le jeu à deux niveaux).....	16
4. Le Misfit.....	17
5. Les mécanismes de l'approche Top Down/approche descendante.....	17
6. Les résistances à la mise en œuvre des normes européennes dans le mécanisme d'européanisation.....	18
6.1 Densités institutionnelles et conflits entre différents niveaux de pouvoir.....	18
6.2 Les mobilisations collectives / Résistance de l'opinion publiques.....	19
7. Les différents axes du Top Down : institutionnel / sociologique.....	19
7.1 L'aspect institutionnel est démontré à travers les normes qui sont prises par les institutions européennes et qui doivent être transposées par les États membres dans leurs différentes politiques publiques.....	19

7.2 L'aspect sociologique est notamment perçu au moment de la troisième étape du mécanisme d'eupéanisation. Et plus particulièrement au travers des résistances telles que les mobilisations citoyennes.....	19
8. Résultats du processus d'eupéanisation dans l'approche Top Down.....	20
8.1 Le premier est l'absorption : l'État modifie ses politiques et/ou ses structures institutionnelles pour se conformer à la nouvelle norme. Par exemple, la mise en place de l'Union économique et monétaire dans les années 1990 a conduit les États membres à céder une partie de leur souveraineté monétaire. Cela a exigé une adaptation des politiques budgétaires et une refonte des mécanismes de gouvernance économique. Cette intégration a aussi eu un impact sur les entreprises et les consommateurs, facilitant les transactions dans la zone euro, mais générant des difficultés pour certains groupes, notamment les personnes âgées.....	20
8.2 Le second résultat est la traduction. Ici, l'adaptation est partielle, car les préférences nationales freinent l'intégration. Par exemple, les normes européennes encadrant la chasse ou la protection de certaines espèces ont parfois été contestées par les États membres, soucieux de préserver leurs traditions ou leurs politiques locales.....	20
8.3 Le troisième résultat est l'inertie qui peut soit être la conséquence de ressemblances significatives entre la norme à adopter et la législation nationale à l'inverse soit d'une part la norme est à l'opposé de la politique du pays et d'autre part les résistances ont été d'une telle force que ladite norme ne sera pas adoptée par l'État membre.....	20
8.4 Le quatrième résultat est le rejet total de la norme provenant d'une forte résistance émanant de la mobilisation d'acteurs tels que les groupes d'intérêt ou encore de la population. En exemple, on peut considérer l'exemple pris ci-dessus quant à l'adoption d'une monnaie unique a été rejeté par l'Angleterre qui a opté pour le maintien de sa souveraineté économique.....	20
9. Approche Bottom-up / Approche ascendante.....	20
10. Les typologies d'usages.....	21
10.1 Les usages stratégiques.....	21
10.2 Les usages cognitifs.....	22
10.3 Les usages de légitimation.....	22
11. Les logiques d'action.....	22
11.1 Logique d'influence.....	22
11.2 Logique de justification.....	22
11.3 Logique de positionnement.....	23
12. Problématique.....	24
13. Méthodologie.....	26
13.1 L'hypothèse 1.....	26

13.2 L'hypothèse 2.....	27
14. Analyse empirique.....	29
14.1 Introduction.....	29
14.2 Section 1 :Une mobilisation citoyenne aux fondements multiples.....	29
14.3 Section 2 :Des procédures longues et des effets paralysants sur le calendrier énergétique.....	30
14.4 Section 3 :La stratégie juridique comme levier citoyen.....	30
14.5 Section 4 :L'effet structurel des recours citoyens sur la transition énergétique wallonne.....	31
14.6 Section 5 : Des pistes pour concilier participation citoyenne et efficacité administrative.....	31
<i>Section 16.1 Répartition des compétences fédérales et régionales en matière d'énergies renouvelables</i>	33
Au niveau fédéral:.....	34
Au niveau régional:.....	34
Section 16.2 Incompatibilité entre le modèle de Gouvernance multiniveau en Belgique et la stratégie de planification imposée par l'Union européenne.....	36
Section 18.1. Procédure d'élaboration du PNEC.....	41
Section 18.2 Une procédure incompatible avec les exigences européennes.....	43
Section 18.3 Remise du PNEC et retard dans le calendrier prévu pour le PNEC 2023.....	43
Section 18.4 Remise du PNEC 2023 définitif : Blocage de la Flandre.....	44
Section 19.1 Des objectifs et stratégies divergents entre entités (suite et analyse).....	47
20. Discussion.....	49
21. En conclusion.....	53
22. Bibliographie.....	54

Acronymes :

UE : Union Européenne

CEE : Communauté économique européenne

CEEA ou Euratom Communauté européenne de l'énergie atomique

PAC : Politique agricole commune

EEES : Espace Européen d'enseignement supérieur

UEM : Union économique monétaire

ONG : Organisation non Gouvernementale

PNEC : Plan national énergie climat

Introduction

Face à l'urgence climatique et à la nécessité de repenser les modèles énergétiques, l'Union européenne a renforcé depuis plusieurs années son arsenal juridique, notamment par la directive RED II (2018/2001), visant à promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables dans l'ensemble des États membres. Cette directive impose des objectifs contraignants, notamment l'élaboration d'un Plan national intégré énergie-climat (PNEC), centralisé, transparent et cohérent à l'échelle de chaque État. Toutefois, la Belgique, avec son système de gouvernance complexe et fragmenté, a rencontré de nombreuses difficultés à respecter ces exigences européennes.

Afin de mieux comprendre ces enjeux, ce mémoire s'inscrit dans une perspective théorique issue du champ des relations internationales et des politiques publiques : l'eupéanisation. Ce concept, central dans notre étude, permet d'analyser les effets concrets qu'exercent les normes européennes sur les structures internes des États membres. Il offre une grille de lecture pertinente pour comprendre pourquoi certains pays parviennent à intégrer rapidement les directives européennes dans leur droit national, tandis que d'autres, comme la Belgique, rencontrent des résistances ou des retards.

La revue de la littérature de ce mémoire se concentre donc autour de ce concept d'eupéanisation, en mettant en évidence ses principales définitions, les acteurs concernés, les domaines affectés et les mécanismes à travers lesquels l'UE exerce une influence sur les États membres. Trois définitions centrales issues de la littérature seront examinées, en exposant leurs apports et leurs limites. De même, les modèles explicatifs, comme celui de Börzel et Risse, seront mobilisés pour comprendre dans quelle mesure un État peut résister, adapter ou transformer une norme européenne selon ses structures internes.

Cette approche est particulièrement pertinente dans le cas belge, où la transposition de la directive RED II ne s'est pas faite sans difficultés. Pour expliquer cette situation, nous avons retenu deux hypothèses. La première se concentre sur les mobilisations citoyennes, notamment contre les projets éoliens, qui par le biais de recours au Conseil d'État, ralentissent l'implémentation des projets. Cette hypothèse relève d'une logique sociologique. La seconde, plus institutionnaliste, s'intéresse à la complexité de la gouvernance belge, marquée par un partage horizontal des compétences et une absence de hiérarchie entre les niveaux de pouvoir, ce qui entrave la coordination nécessaire à la réalisation des objectifs européens.

L'étude portera donc sur la période 2018-2023, en se concentrant sur la Région wallonne, et plus particulièrement sur l'énergie éolienne. Le choix de ce cas d'étude permet de rendre compte de manière concrète des tensions entre normes européennes et réalités domestiques. En s'appuyant sur des documents officiels, des rapports d'évaluation, des décisions du Conseil d'État et des prises de position d'acteurs institutionnels, ce mémoire tentera de démontrer que la réussite d'une directive européenne dépend largement de la manière dont elle s'articule avec les dynamiques internes de l'État membre concerné.

Ainsi, à travers l'analyse de la transposition de RED II en Belgique, ce mémoire se donne pour ambition de contribuer à la compréhension des conditions de mise en œuvre des politiques européennes, en éclairant les facteurs domestiques qui favorisent ou freinent leur adoption effective.

1. L'Européanisation dans l'intégration européenne

1.1 L'émergence du processus d'européanisation

Dans les années 1990, les théories classiques de l'intégration européenne comme le néo-fonctionnalisme qui proposait l'idée que l'intégration dans un secteur entraînait un effet d'entraînement « spillover » vers d'autres domaines, en raison des interdépendances croissantes quant à l'intergouvernementalisme, elle considérait que l'intégration dépendait des principalement de la volonté des gouvernements nationaux de garder le pouvoir sur les grandes orientations. Ces théories ayant montré leurs limites pour expliquer la manière dont l'Union européenne influençait les politiques publiques des États membres. Ces modèles restaient centrés sur les logiques d'intégration supranationale et de développement des institutions Européennes. .

Les chercheurs ont ainsi estimé nécessaire de recentrer leur attention sur les effets de l'intégration européenne au sein même des politiques publiques nationales. Ils se sont dès lors intéressés à l'impact des normes, directives ou règlements européens sur les structures politiques, administratives et sociales internes aux États membres.

C'est dans cette perspective qu'est né le concept d'européanisation, qui a permis d'élargir l'analyse au-delà des institutions supranationales pour s'intéresser aux transformations internes provoquées par la pression européenne. L'européanisation désigne alors un processus d'adaptation, de transformation ou de résistance des États membres face à l'introduction de normes européennes.

Ce concept a suscité différentes définitions au sein de la littérature spécialisée, lesquelles ont évolué au fil du temps. Il est aujourd'hui admis que l'européanisation ne désigne pas un phénomène uniforme, mais plutôt une pluralité de dynamiques parfois convergentes, parfois divergentes à travers lesquelles les normes européennes pénètrent et modifient les politiques nationales, ou au contraire se heurtent à des logiques de résistance ou de contournement.

Cette approche permet donc de mieux comprendre non seulement comment les normes européennes sont transposées dans le droit national, mais aussi pourquoi certains États membres rencontrent des difficultés structurelles à les mettre en œuvre efficacement.

1.2 L'évolution des définitions du concept d'européanisation dans le temps

Le concept d'européanisation, qui a fait l'objet de nombreux débats et approches, n'a jamais été défini de manière totalement unanime. Plusieurs auteurs s'accordent sur l'idée qu'il s'agit d'un processus de transformation des politiques nationales sous l'effet de l'Union européenne, mais les angles varient.

Dès 1994, Robert Ladrech propose une des premières définitions. Pour lui, l'européanisation est un « processus incrémental qui réoriente la direction et la forme des politiques nationales à mesure que les dynamiques communautaires deviennent partie intégrante de la logique des

politiques internes ». Ce qu'on appelle aussi le *downloading*. C'est donc l'idée que l'Europe influence directement les États membres. Mais cette vision reste très descendante, et ne tient pas compte des effets en retour des États vers l'UE.

Quelques années plus tard, en 2001, Risse, Cowles et Caporaso vont plus loin en insistant sur l'émergence de véritables structures spécifiques au niveau européen – dans les institutions, les règles, les réseaux – qui organisent les interactions et la production des politiques. Leur vision met l'accent sur le rôle croissant de l'Union comme système de gouvernance. Cela dit, leur définition se rapproche parfois des concepts d'intégration européenne plus classiques.

Claudio Radaelli apporte une définition encore plus complète. Pour lui, l'eupéanisation renvoie à un processus où des règles, normes, procédures ou croyances élaborées au niveau européen sont ensuite diffusées et intégrées dans les politiques et les institutions des États membres. Il met aussi en avant l'idée d'interactions permanentes entre niveaux européen et national, où l'Europe n'impose pas simplement ses décisions, mais participe à une dynamique plus large. C'est ce double mouvement qu'on appelle souvent *upload* et *download*. Si cette définition est très utilisée, elle a aussi ses limites. Certains auteurs lui reprochent d'attribuer à l'UE un rôle de déclencheur trop systématique, alors que dans certains cas, comme le processus de Bologne, ce sont les États eux-mêmes qui initient le mouvement, parfois même hors cadre juridique européen.

Bruno Palier et Yves Surel, quant à eux, définissent l'eupéanisation comme un « ensemble de processus d'ajustements institutionnels, stratégiques et normatifs induits par la construction européenne ». Leur approche insiste aussi sur les interactions entre niveaux de pouvoir, sans forcément hiérarchiser l'un sur l'autre.

Enfin, ces définitions mettent toutes en lumière que l'eupéanisation n'est pas qu'un phénomène descendant (*top-down*), mais aussi une dynamique d'échanges, d'adaptations, de résistances, et parfois de contournements. L'approche développée par Jacquot et Woll insiste d'ailleurs sur les usages : comment les acteurs nationaux s'approprient ou détournent les normes européennes selon leurs objectifs. Tandis que le modèle de Börzel et Risse, qui sera au centre de notre étude, s'inscrit clairement dans une logique descendante (*top-down*), où une norme européenne s'impose à l'échelle nationale, tout en laissant place à différents degrés de réception (adaptation, absorption, transformation, ou blocage).

Ce rapide tour d'horizon montre bien que l'eupéanisation est un concept évolutif, qui a gagné en profondeur pour coller aux réalités concrètes. C'est à partir de ces définitions que nous pourrions mieux comprendre comment une directive européenne comme RED II peut rencontrer des obstacles structurels, politiques ou sociaux une fois transposée dans un État membre comme la Belgique.

1.3 L'eupéanisation à double sens

Il y a lieu d'agréer cette interaction en précisant le double impact que l'eupéanisation engendre d'une part l'impact vertical qui est discuté par les autrices Woll et Jacquot notamment

dans l'utilisation des usages c'est-à-dire les politiques et la politique européenne sur les pays de l'UE et un impact horizontal qui est quant à lui un concept défendu par Börzel et Risse, nommé également Top Down; ce concept sera le centre théorique de cette étude; qui se définit par les interactions entre les États eux même, c'est-à-dire qu'il peut y avoir une forme de mimétisme ou encore des convergences stratégiques, s'unir contre la norme pour avoir plus de poids

Au fil du temps, on constate donc une évolution graduelle du terme européanisation, dans sa conceptualisation, tendant à le rendre plus fidèle à la réalité empirique.

Une fois le concept défini, il est impératif d'examiner plusieurs aspects de l'européanisation qui pour rappel est le concept clé à aborder à travers la revue de la littérature et qui permet de mettre en lumière les outils dont disposent les états membres pour soit rejeter soit adapter une norme européenne dans leurs politiques publiques.

Pour ce faire il est important de connaître: les acteurs jouant un rôle dans ce concept, les principales approches, que les moyens et les modalités par lesquels le mécanisme d'européanisation peut s'opérer, les effets qu'il engendre, mais surtout ce qui est essentiel dans cette étude, tel qu'il est rappelé ci-dessus, c'est de comprendre les résistances des états membres.

Par ailleurs, avant d'aborder les thématiques décrites, il y a lieu d'apporter une connaissance sur les domaines concernés par l'UE . En effet, la littérature académique atteste de la vaste portée des normes européennes, lesquelles touchent divers secteurs, le pouvoir d'influence de l'Union européenne, variant en fonction de ces derniers.

Le site officiel de l'Union européenne détermine la place de celle-ci dans les différents secteurs

2. Les acteurs

2.1 Les acteurs du niveau supranational

L'UE est constituée de plusieurs organes tels que l'organe exécutif, la Commission européenne, l'organe législatif, le Parlement européen, l'organe exécutif, le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne.

Ces organes proposent les politiques stratégiques pour l'Union européenne et alternent leurs actions au sein des différents niveaux du pouvoir législatif.

2.2 Les acteurs du niveau national

Les États membres de l'Union européenne : chaque État membre participe de manière unique au processus d'européanisation en mettant en œuvre les décisions et les normes de l'Union européenne au niveau national. L'adoption de ces règles et décisions dépendra de différentes considérations qui seront explorées dans la section suivante.

Les acteurs non gouvernementaux : ils reprennent les organisations de la société civile, les groupes de pression, les entreprises, les syndicats, les groupes d'intérêt. Ces acteurs peuvent exercer une influence sur l'eupéanisation en faisant pression sur les institutions de l'UE, en participant à des consultations publiques.

Entités infranationales : les différents acteurs peuvent servir d'appui dans les décisions des Gouvernements et principalement dans le cadre de décisions et normes européennes pour lesquelles ils seront directement impactés.

Les citoyens européens : les citoyens européens jouent un rôle crucial dans le processus d'eupéanisation, bien que l'ampleur de leur influence puisse varier en fonction des politiques internes propres à chaque État membre.

Ils expriment notamment leurs opinions à travers divers moyens tels que les référendums, les initiatives européennes, ainsi qu'en exerçant des pressions sur leur propre gouvernement.

Dans le cadre du chapitre abordant la résistance aux normes européennes, des exemples concrets illustreront le rôle des citoyens dans l'adaptation, voire le rejet de ces normes au niveau national.

3. La Gouvernance multi niveau (le jeu à deux niveaux)

Ce concept désigne la façon dont les décisions politiques sont prises et mises en œuvre à différents niveaux de gouvernance.

Il reconnaît l'interdépendance et les interactions entre ces différents niveaux (horizontaux et verticaux) de gouvernement, ainsi que la nécessité de coopérer et se coordonner afin de solutionner les problèmes politiques et sociaux.

Les acteurs horizontaux agissent au même niveau de gouvernance, ainsi au niveau européen, ils comprennent les institutions de l'Union européenne comme le Parlement européen, la Commission européenne, et le Conseil de l'Union européenne, ainsi que les organisations intergouvernementales. La Belgique en est un exemple type avec sa Gouvernance multi-niveaux

Les acteurs horizontaux peuvent également comprendre les gouvernements nationaux et les organisations de la société civile dans un pays membre.

Les acteurs verticaux quant à eux opèrent à des niveaux différents de gouvernance, avec un pouvoir hiérarchiquement supérieur tel que les collectivités locales et les Région à savoir les niveaux national, régional, provincial et local ainsi que les organismes et les acteurs de la société civile.

Cette pratique de pressions adaptatives qui s'exerce au minimum sur deux niveaux, le niveau national et supranational, doivent à travers des négociations faire preuve de concession. Cela peut engendrer des tensions et des conflits entre l'Union européenne et l'État membre.

Ainsi, la gouvernance multi niveau souligne l'importance d'une collaboration entre les différents échelons pour parvenir à des solutions efficaces.

4. Le Misfit

Une des notions centrales de l'approche Top-Down est le Misfit, celui-ci démontre l'écart qu'il y a entre une norme élaborée au niveau européen et les politiques existantes au niveau national.

Le processus d'Européanisation ne peut s'opérer que s'il existe un décalage, une incompatibilité entre une décision prise au niveau européen et les valeurs, préférences, intérêt que prônent les états membres qui doivent intégrer des décisions dans leur politique nationale.

Comme il le sera précisé par la suite, plus l'écart est grand, plus l'UE sera confrontée à des résistances à la transposition de la norme.

Dans l'approche top-down le processus d'européanisation guidé par les pressions adaptatives ne peut s'enclencher que s'il existe un misfit entre la norme et les politiques publiques, il s'agit d'une condition préalable à l'européanisation.

5. Les mécanismes de l'approche Top Down/approche descendante

Les deux auteurs Tanja A. Börzel et Thomas Risse sont à l'origine de cette approche Top Down

Selon ses auteurs, pour que le mécanisme d'européanisation s'opère, il est nécessaire qu'il y ait un Misfit entre la norme édictée par la pouvoir supérieur et ce qui existe. Il est donc important pour une bonne compréhension d'expliquer cette notion de Misfit

Différentes étapes sont à considérer concernant l'européanisation avec ses mécanismes, que nous allons énumérer en quatre points :

Le premier point s'intitule « processus européen », ce qui est l'élaboration d'une norme par les institutions européennes, c'est-à-dire par tous les acteurs mentionnés précédemment, laquelle, à partir de la norme de la hiérarchie des normes et du droit communautaire, va causer des effets sur les États membres.

Cette étape nécessite des discussions entre les institutions,

La seconde étape consiste en une pression exercée par les acteurs du niveau supranational sur les États membres pour qu'ils adaptent leurs politiques publiques afin d'intégrer la norme européenne dans leur législation nationale.

Il s'agit d'une phase cruciale dans le mécanisme d'européanisation, car cette pression adaptative, naît de l'écart (misfit) qui existe entre les politiques publiques nationales et les décisions prises par l'Union européenne. Plus l'écart est grand plus la pression adaptative sera importante.

La troisième étape est étroitement liée à la deuxième, le «Misfit» n'est pas le seul élément à prendre en compte dans la transposition de la norme. En effet, l'intensité de la pression adaptative varie également en fonction des prismes nationaux qui diffèrent selon chaque État membre.

C'est à ce stade que peuvent se manifester l'existence de «veto players» ou «veto points»

Les «veto players» : de par leurs interventions, les Gouvernements, ou les partis politiques peuvent rejeter ou modifier la transposition d'une norme européenne si celle-ci va à l'encontre des intérêts qu'ils défendent. Les collectivités, ONG, citoyens peuvent également se manifester à travers divers processus ayant pour conséquence le retard de la transposition de la norme.

Quant aux «veto points»: il s'agit ici d'étapes ou de procédé qui sont réalisés lors du processus de négociation de la transposition de la norme. Par exemple : les mobilisations citoyennes, négociation avec les syndicats.

Ces facteurs peuvent prendre une forme de résistance à la mise en œuvre de la norme qui peut conduire à un retard, à un ajustement ou au rejet de la transposition de la norme.

6. Les résistances à la mise en œuvre des normes européennes dans le mécanisme d'européanisation

Ces résistances peuvent prendre différentes formes dont notamment celle qui seront nécessaires à cette étude:

6.1 Densités institutionnelles et conflits entre différents niveaux de pouvoir

Cela fait référence à la manière dont le gouvernement d'un pays est organisé, tel que les structures qui composent le gouvernement ou encore la séparation des pouvoirs.

Tel que précisé ci-dessus il s'agit notamment de la Gouvernance multi-niveaux

Plus un pays dispose de structures distinctes et de niveaux de pouvoirs plus il disposera d'acteurs et de législation permettant de confronter la norme prise au niveau supranational à des ajustements ou encore au rejet de la décision.

D'autre part, cela pourrait engendrer des conflits internes entre les différents niveaux de pouvoir en matière de coordination, d'autant plus si l'impact de la norme n'atteint pas les structures de la même manière.

Dans leur travaux, Borzel et Risse expliquent les conflits entre les différents niveaux de pouvoir comme étant une forme de résistance à l'européanisation.

Un pays qui peut se prévaloir d'avoir une densité institutionnelle conséquente est la Belgique. En effet, l'État fédéral composé de trois entités fédérées reflète une forte densité structurelle à travers ses gouvernements régionaux et communautaires mais surtout elle dispose d'une gouvernance multi-niveau basée sur le partage des compétences entre le niveau fédéral, régional et communal.

Il s'agit dans ce cas-ci d'une forme de résistance institutionnelle

6.2 Les mobilisations collectives / Résistance de l'opinion publiques

Dans cette forme de résistance on peut trouver plusieurs acteurs, cela peut être la population, les groupes d'intérêt ou les syndicats. On ne retrouvera pas les États membres, car ces mobilisations se mobilise sous forme de grèves, pétitions, recours ou encore des referendums. Forte de l'impact qu'elle peut avoir sur les décisions dans le cadre des politiques publiques, il s'agit d'une forme de résistance qui peut aboutir au rejet d'une norme européenne. Dans un cas de résistance suite à une mobilisation de citoyen, l'aspect sociologique du Top Down de Börzel et Risse pourra être démontré.

En effet, en 2005 la décision de l'UE établie le traité avec pour principales finalités: élargir les compétences conférées à l'Union européenne dans des domaines tels que la justice et les affaires intérieures, la politique énergétique, la politique étrangère ou le recours accru au vote à la majorité qualifiée, mais la décision des Pays-Bas et de la France de recourir à un référendum pour obtenir l'avis public sur le projet de ce traité, aboutit au rejet du traité.

Le résultat du référendum qui a abouti au rejet de la norme, a été interprété comme une forme de mécontentement populaire à l'égard de l'orientation prise par le processus d'intégration européenne et des politiques qui en découlaient. Ces référendums ont illustré la manière dont les citoyens peuvent mobiliser leur droit de vote pour influencer des décisions politiques à l'échelle européenne et exprimer leur désaccord vis-à-vis de la gouvernance supranationale.

Il existe beaucoup d'autres formes de résistances qui pourront faire l'objet d'une étude plus approfondie portant sur d'autre formes de résistances.

Par conséquent on ne pourra pas observer une homogénéité dans la mise en œuvre d'une norme européenne au sein des États membres. Les ajustements à la norme élaborée par l'Union Européenne seront différents selon chaque État membre, au vu de l'importance du misfit entre la norme et la politique publique et des résistances des pays.

7. Les différents axes du Top Down : institutionnel / sociologique

Les mécanismes de l'approche Top Down démontre qu'il existe deux aspects qui entrent en compte dans le processus d'eupéanisation à savoir l'aspect institutionnel et l'aspect sociologique.

7.1 L'aspect institutionnel est démontré à travers les normes qui sont prises par les institutions européennes et qui doivent être transposées par les États membres dans leurs différentes politiques publiques.

7.2 L'aspect sociologique est notamment perçu au moment de la troisième étape du mécanisme d'eupéanisation. Et plus particulièrement au travers des résistances telles que les mobilisations citoyennes

Il s'agit également de la marge de manœuvre laissée aux États membres quant à la manière dont les normes sont mises en œuvre. Il est laissé aux États membres la possibilité d'utiliser les instruments qui leur convient le mieux en fonction de leur politique nationale.

8. Résultats du processus d'eupréanisation dans l'approche Top Down

Au regard de la littérature, on observe 4 résultats possibles quant au processus européen:

La littérature identifie plusieurs résultats possibles de l'eupréanisation.

8.1 Le premier est l'absorption : l'État modifie ses politiques et/ou ses structures institutionnelles pour se conformer à la nouvelle norme. Par exemple, la mise en place de l'Union économique et monétaire dans les années 1990 a conduit les États membres à céder une partie de leur souveraineté monétaire. Cela a exigé une adaptation des politiques budgétaires et une refonte des mécanismes de gouvernance économique. Cette intégration a aussi eu un impact sur les entreprises et les consommateurs, facilitant les transactions dans la zone euro, mais générant des difficultés pour certains groupes, notamment les personnes âgées.

8.2 Le second résultat est la traduction. Ici, l'adaptation est partielle, car les préférences nationales freinent l'intégration. Par exemple, les normes européennes encadrant la chasse ou la protection de certaines espèces ont parfois été contestées par les États membres, soucieux de préserver leurs traditions ou leurs politiques locales.

8.3 Le troisième résultat est l'inertie qui peut soit être la conséquence de ressemblances significatives entre la norme à adopter et la législation nationale à l'inverse soit d'une part la norme est à l'opposé de la politique du pays et d'autre part les résistances ont été d'une telle force que ladite norme ne sera pas adoptée par l'État membre

8.4 Le quatrième résultat est le rejet total de la norme provenant d'une forte résistance émanant de la mobilisation d'acteurs tels que les groupes d'intérêt ou encore de la population. En exemple, on peut considérer l'exemple pris ci-dessus quant à l'adoption d'une monnaie unique a été rejeté par l'Angleterre qui a opté pour le maintien de sa souveraineté économique.

9. Approche Bottom-up / Approche ascendante

Plusieurs auteurs émettent des critiques à l'égard de l'approche Top Down, la considérant comme trop contraignante, gravitant principalement autour des institutions européennes avec peu de marge de manœuvre pour les acteurs infra-européens considérés comme une variable intermédiaire.

D'autres chercheurs, en particulier Cornelia Woll et Sophie Jacquot ont analysé une approche ascendante qualifiée aussi d'approche bottom-up, qui se veut différente de l'approche top-down, mais complémentaire à l'étude du processus d'eupréanisation. En effet, elle apporte une

autre dimension au processus qui gravite autour des acteurs, autres que ceux du niveau européen.

Il s'agit d'une approche plus sociologique, en ce sens qu'elle se concentre particulièrement sur les interactions entre différents acteurs que ce soit les Gouvernements, les autorités locales les citoyens, les collectivités, les groupes de la société civile, les syndicats, les ONG ou encore les entreprises,...

Dans cette approche les changements de politiques émanent de la pression exercée par ces derniers qui ne sont plus passifs des décisions communautaires, mais actives dans le processus d'intégration européenne.

L'approche bottom-up démontre la manière dont ces acteurs au centre du processus, selon leurs intérêts, priorités, besoins,... influencent le processus d'eupéanisation en participant à l'émergence et la modification des politiques publiques.

Woll et Jacquot s'attachent à traduire cette approche comme étant un processus où les acteurs ont la possibilité de choisir et d'apprendre en se détachant totalement des pressions adaptatives étudiées dans l'approche top-down.

Une partie de leur étude est basée sur le concept des « usages de l'Europe » cette analyse sociologique de l'intégration européenne met en avant l'interaction entre le rôle des acteurs et la manière dont le niveau macro des institutions et le niveau micro des acteurs interagissent.

Woll et Jacquot définissent la notion d'usage comme: *«des pratiques et des interactions politiques qui s'adaptent et se redéfinissent en se saisissant de l'Europe comme d'un ensemble d'opportunités de natures diverses, institutionnelles, idéologiques, politiques, organisationnelles»*.

Ces usages de l'Europe permettent de concevoir l'eupéanisation non pas comme un processus unidirectionnel, mais plutôt comme un échange entre les niveaux national et supranational qui permet aux acteurs nationaux d'utiliser l'Europe selon leurs préoccupations, leurs priorités et leurs intérêts.

Afin de démontrer la manière dont ces acteurs se servent de l'Europe, elles ont à travers leurs travaux déterminé trois différents types d'usage.

10. Les typologies d'usages

10.1 Les usages stratégiques

Il s'agit du type d'usage le plus répandu. Ils sont décrits par Jacquot et Woll comme étant ceux qui permettent aux acteurs d'utiliser les ressources à leur disposition via l'intégration européenne, qu'elles soient institutionnelles, matérielles ou encore légales et ce, afin d'augmenter leurs actions dans le but d'atteindre leurs objectifs fixés et répondre à leurs intérêts.

Cette typologie peut être exemplifiée via les groupes d'intérêt qui utilisent les cadres juridiques afin d'adresser leurs demandes directement au niveau supranational tout en contournant leur gouvernement.

10.2 Les usages cognitifs

Ce type d'usage se base sur l'interprétation et la persuasion. Le niveau européen et national interagissent permettant de faire comprendre les politiques et pratiques européennes dans les débats politiques afin de les intégrer dans les politiques nationales. Cela permet de convaincre que la dynamique européenne est une bonne pratique et qu'il s'agit de l'adapter dans le droit national, de se cadrer à l'exemple européen.

En exemple, les politiques nationales en matière d'égalité des genres qui peuvent se calquer sur le modèle européen.

10.3 Les usages de légitimation

Dans le cas présent, l'Europe sert de « bouclier ». En effet, il s'agit de rendre une décision légitime en s'appuyant sur les discours européens ou en justifiant de la contrainte européenne. S'agissant du niveau national, il est plus facile de s'appuyer sur les décisions européennes ou de l'intérêt européen pour convaincre que c'est la bonne décision surtout dans le cas de politiques publiques qui auraient pu mener à des résistances ou à des critiques. Généralement ce type d'usage est utilisé dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques par le niveau national.

11. Les logiques d'action

Jacquot et Woll précisent que cette approche des usages de l'Europe dans l'intégration européenne, se justifie par la motivation de l'acteur qui dépend de différentes logiques d'action, elles démontrent le résultat souhaité par l'acteur dans son action.

11.1 Logique d'influence

Dans cette logique, l'acteur veut avoir un certain poids tant sur l'issue des décisions que sur le processus politique en utilisant les ressources fournies par l'UE.

11.2 Logique de justification

Comme son nom l'indique, l'acteur justifie sa décision. Cette logique intervient uniquement dans le cas d'une prise de décision dans le cadre d'une politique publique et ce afin de rendre une décision acceptable en référence à l'Europe qui se veut symboliquement forte ou en affirmant les positions des politiques nationales dans l'arène européenne.

11.3 Logique de positionnement

Il s'agit ici pour l'acteur qu'il soit individuel ou qu'il s'agisse d'un groupe, d'affirmer sa place sur la scène européenne et en particulier là où il y a un intérêt d'agir, où l'action est utile. Cela lui permet de démontrer l'utilité de son existence et ce même s'il n'y a pas de répercussion sur la politique traitée par l'individu ou le groupe d'individus, le but étant de démontrer que l'auteur de l'action se sensibilise aux enjeux du groupe auquel il appartient.

Cela peut se faire via la participation à des réunions au sein du Parlement ou de la Commission européenne.

A travers ces différents usages, l'acteur est au centre de l'action, qu'il s'agisse de justifier une décision politique, de contourner le niveau national ou encore de démontrer l'intérêt de calquer une manière de faire sur le niveau supranational, Jacquot et Woll démontrent à travers ces usages, que l'Europe sert l'action, pour l'intérêt et le but de l'acteur infra européen et qu'à travers les logiques d'action l'acteur tente d'atteindre un résultat.

Cependant il est important de préciser que cette utilisation des différents usages ne conduira pas nécessairement au résultat souhaité et ce, au vu de la multitude d'inconnues qui gravitent autour de la mise en œuvre d'une politique publique.

12. Problématique

Face à l'urgence climatique et à la nécessité de transition énergétique, l'Union européenne a adopté en 2018 la directive (UE) 2018/2001, dite RED II, relative à la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Cette directive impose aux États membres des objectifs contraignants à l'horizon 2030, avec notamment une part minimale de 32 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute, et exige l'élaboration de Plans nationaux intégrés Énergie-Climat (PNEC), présentés de manière cohérente, transparente et coordonnée à l'échelle nationale.

Cependant, malgré ce cadre européen clair et structuré, la Belgique – et en particulier la Région wallonne – rencontre de nombreuses difficultés dans la mise en œuvre des objectifs fixés. C'est de ce constat que découle notre problématique générale : comment expliquer que la Belgique, et plus précisément la Région wallonne, ait rencontré des difficultés à mettre en œuvre les objectifs d'une directive européenne, malgré l'existence d'un cadre juridique contraignant ?

Afin de répondre à cette problématique, nous avons fait le choix d'étudier un cas précis : la transposition de la directive RED II en Belgique, en nous concentrant sur la période allant de 2018 à 2023, soit entre l'adoption de la directive et l'entrée en vigueur de sa révision (RED III). Ce cas nous permet d'analyser de manière concrète les enjeux de la mise en œuvre du droit européen dans un État fédéral fragmenté comme la Belgique. Notre attention portera spécifiquement sur le secteur des énergies renouvelables en Région wallonne, et plus particulièrement sur l'éolien terrestre, technologie au cœur des tensions sociales et politiques.

Pour traiter cette question, nous avons choisi de nous appuyer sur le cadre théorique de l'eupéanisation, et plus précisément sur le modèle développé par Tanja Börzel et Thomas Risse. Ce modèle vertical part du principe qu'une norme européenne s'impose aux États membres, qui doivent s'y adapter. Il interroge les conditions d'absorption ou de résistance à ces normes à partir de caractéristiques domestiques. Dans cette perspective, nous avons formulé deux hypothèses, chacune éclairant un aspect spécifique de cette dynamique d'eupéanisation :

Hypothèse 1 : La mise en œuvre des objectifs de la directive RED II en Région wallonne est retardée par les mobilisations citoyennes en matière d'éolien, parce que les recours introduits auprès du Conseil d'État entraînent des délais administratifs importants, freinant le développement des projets éoliens.

Hypothèse 2 : La transposition de la directive européenne (UE) 2018/2001 en Belgique révèle des contraintes institutionnelles au vu de son mode de gouvernance multi-niveaux en matière d'énergies renouvelables, parce que le manque de coordination entre les niveaux de pouvoir ne permet pas d'atteindre les objectifs fixés et démontre un retard dans leur mise en œuvre.

Ces deux hypothèses permettent de croiser deux types d'explication : l'une repose sur une approche sociologique, mettant en lumière les dynamiques citoyennes et les formes de contestation de projets énergétiques au niveau local ; l'autre s'inscrit dans une lecture institutionnelle, en analysant le poids des structures internes de l'État dans la réception et l'application du droit européen. Ensemble, elles permettent d'enrichir notre compréhension du processus d'eupéanisation des politiques publiques dans un système fédéral fragmenté comme la Belgique.

Cette étude se situe également à l'intersection de plusieurs enjeux empiriques et scientifiques. Empiriquement, peu de travaux se sont penchés sur les difficultés concrètes de transposition de directives européennes dans des systèmes institutionnels complexes, et encore moins sur les résistances sociales que ces politiques peuvent rencontrer sur le terrain. Scientifiquement, ce mémoire contribue aux recherches en science politique sur la mise en œuvre du droit européen, sur les effets différenciés de l'eupéanisation selon les contextes nationaux, et sur les tensions entre objectifs européens et réalités locales. En nous concentrant sur la Belgique et sur la directive RED II, nous proposons une lecture fine de ces enjeux à partir d'un cas exemplaire des difficultés d'alignement entre une norme européenne et une structure politique interne.

Ainsi, à travers cette double lecture institutionnelle et sociologique ce mémoire cherche à démontrer que les facteurs domestiques jouent un rôle central dans la réussite ou l'échec des politiques européennes, et que l'eupéanisation ne peut être comprise sans une attention particulière aux dynamiques internes propres à chaque État membre.

13. Méthodologie

13.1 L'hypothèse 1

Dans le cadre de ma première hypothèse, j'ai fait le choix d'adopter une démarche qualitative enrichie par certains éléments quantitatifs, afin d'illustrer concrètement l'impact des recours citoyens sur le développement de projets éoliens en Région wallonne. Cette hypothèse s'inscrit dans l'aspect sociologique du modèle top-down de l'eupéanisation tel que développé par Tanja Börzel et Thomas Risse, en analysant les résistances locales face à une norme européenne descendante.

Mon intérêt pour cette question découle directement de ma pratique professionnelle. En tant que responsable du Service Environnement et Urbanisme de la commune de Beaumont, j'ai, depuis plus de dix ans, traité de nombreux dossiers éoliens, tant sur le territoire communal qu'à proximité. J'ai également été confrontée à la gestion des réclamations citoyennes, parfois très nombreuses (jusqu'à 2000 pour un seul projet), et aux suivis administratifs de ces projets, y compris les recours au Conseil d'État.

Corpus de données mobilisé

J'ai d'abord contacté trois communes afin de recueillir des informations sur les recours introduits. Les résultats ont été peu exploitables : l'une n'est pas concernée par l'éolien, une autre a opposé un refus fondé sur le RGPD, et la troisième a signalé un recours en 2024, donc hors périmètre temporel de l'étude (2018-2023).

J'ai ensuite consulté une centaine d'arrêts du Conseil d'État via son site officiel afin de sélectionner les décisions conformes à mes critères :

Localisation en Région wallonne,
Requérants citoyens ou collectifs de riverains,

Introduction du recours entre 2018 et 2023.

Trois arrêts ont été retenus. Chacun présente une motivation :

Ces trois exemples illustrent comment des recours fondés sur des enjeux très variés (environnementaux, juridiques, socio-économiques) peuvent entraîner le blocage de projets éoliens.

Type de données et indicateurs

J'ai adopté une démarche mixte :

Données qualitatives : analyse détaillée du contenu des arrêts, des arguments citoyens, des temporalités des décisions.

Données quantitatives :

Nombre de recours analysés : 3 sélectionnés sur une centaine,

Délais moyens des procédures (souvent 2 à 4 ans),

Taux d'annulation ou de rejet de projet : 3 recours, 3 empêchent la réalisation,

Comparaison avec les objectifs du PNEC et de la directive RED II (non atteints pour les projets concernés).

Justification de la période et des limites

La période d'analyse retenue va de 2018 à 2023, correspondant à la durée d'application de la directive RED II. Toutefois, certains recours concernent des projets introduits légèrement avant 2018, mais les effets administratifs et juridiques se sont déployés pendant la période d'application de la directive.

J'ai fait le choix de ne pas présenter les résultats sous forme de tableau en raison de la complexité et du nombre important de critères juridiques à considérer. Une analyse narrative m'a semblé plus pertinente pour rendre compte de la diversité des argumentations citoyennes et de leurs conséquences concrètes sur les projets.

Cette démarche permet d'illustrer l'effet direct que peuvent avoir les mobilisations citoyennes sur le rythme de mise en œuvre des objectifs climatiques européens, et donc de vérifier empiriquement la première hypothèse posée dans ce travail.

13.2 L'hypothèse 2

La méthodologie adoptée pour la seconde hypothèse, qui suggère que la mise en œuvre de la directive européenne RED II en Belgique est entravée par des contraintes institutionnelles et un manque de coordination entre les niveaux de pouvoir, diffère de celle utilisée pour la première hypothèse. Nous n'avons pas analysé des cas spécifiques comme pour l'éolien en Wallonie, mais plutôt observé les mécanismes politico-administratifs sur tout le territoire belge. Nous avons examiné des textes juridiques, des plans stratégiques, des rapports de gouvernance provenant des institutions européennes et belges, même si certains étaient datés. L'objectif était d'illustrer les blocages constatés dans la mise en œuvre de RED II, en prenant l'exemple du blocage en Flandre en 2023. Nous avons commencé par consulter les plateformes belges dédiées à la politique climatique pour identifier les acteurs, les organes de concertation et le

cadre institutionnel du Plan National Énergie Climat. Nous avons ensuite effectué des recherches sur le site de l'Union européenne pour comprendre la logique de RED II et du Règlement (UE) 2018/1999 sur la gouvernance de l'énergie et du climat. Le règlement exige des États membres un plan intégré unique, ce qui entre en conflit avec la gouvernance belge basée sur l'autonomie des entités fédérées. L'analyse des PNEC 2019 et 2023 a été au cœur de notre méthode, en utilisant les documents pertinents pour retracer l'évolution de la planification énergétique belge. Enfin, nous avons intégré l'exemple du blocage de la Flandre en 2023 pour renforcer nos résultats. En résumé, notre méthodologie combine une analyse documentaire, une approche institutionnelle et une étude de cas pour montrer que les logiques de coordination en Belgique ne sont pas compatibles avec les exigences de RED II.

14. Analyse empirique

Analyse empirique de l'hypothèse 1

14.1 Introduction

L'hypothèse examinée dans cette section stipule que « la mise en œuvre des objectifs de la directive européenne sur les énergies renouvelables en Région wallonne est retardée par les mobilisations citoyennes en matière d'éolien, parce que les recours introduits auprès du Conseil d'État entraînent des délais administratifs importants, freinant le développement des projets éoliens.

À partir de l'analyse détaillée de trois arrêts du Conseil d'État et de l'avis de REScoop Wallonie dans le cadre de la Pax Eolienica, nous allons démontrer que les recours citoyens, motivés par des considérations basées sur la qualité et cadre de vie, la préservation de l'environnement, ralentissent effectivement la mise en œuvre de la directive RED II. Chaque section analysera un aspect essentiel de l'hypothèse afin de déterminer si celle-ci se vérifie.

14.2 Section 1 : Une mobilisation citoyenne aux fondements multiples

Le premier élément repose sur la démonstration des intérêts et motivations des requérants dans leur démarche d'instruire un recours. Les recours analysés démontrent que les citoyens engagés dans ces procédures sont concernés directement, en tant que riverains, propriétaires, ou dans le cadre de leur activité professionnelle.

Dans l'affaire CPG Energy (arrêt n° 257.145 du 31/07/2023), les requérants sont deux citoyens, Armand et Joseph Chapelle, situés à proximité du site d'implantation à Engis. Le projet visait l'installation de cinq éoliennes. Ils ont formulé des objections lors de l'enquête publique, notamment sur l'effet stroboscopique des pales sur leur pêcheurie « Les Haies des Moges » située à 750 m du site. Ils ont également soulevé des lacunes dans l'étude d'incidences, notamment le non-prise en compte des effets sur la santé des poissons. Leur recours est motivé par la dégradation potentielle de leur outil de travail, mais aussi par le non-respect de la loi sur la motivation des actes administratifs.

Dans l'affaire SCRL Lucéole (arrêt n° 258.024 du 27/11/2023), les citoyens requérants Françoise Mangili, Alain Pierard et André Willame s'opposent à un projet de quatre éoliennes à Houdemont (Habay), dans une zone déjà concernée par un précédent projet refusé. L'enquête publique a récolté 707 réclamations, ce qui témoigne d'un fort rejet local.

Les motifs évoqués concernent principalement la protection d'espèces protégées comme la cigogne noire et le milan royal, absentes des mesures de compensations prévues. Les requérants critiquent l'étude d'incidence, précisant que celle-ci n'a pas été assez loin dans l'évaluation des impacts du projet sur la biodiversité.

Dans le troisième cas (arrêt n° 252.336 du 07/12/2021), les requérants, à savoir l'ASBL WASE et deux citoyens contestent un projet de six éoliennes à Ster-Francorchamps. Leur argumentaire met en avant une inégalité dans l'application du cadre de référence éolien, en particulier les distances de sécurité entre les habitations et les mâts. Ils dénoncent une discrimination entre les

zones d'habitat (825 m de distance minimale) et les zones de loisir (500 à 800 m). Même si le cadre de référence en matière d'éolien fixe les distances, les habitations situées dans la zone de loisir sont dévalorisées alors qu'elles subissent plus d'impacts de par leur proximité au projet. L'étude d'incidences est également d'ailleurs critiquée, car elle ne prend pas en compte l'impact sur un camping voisin et lesdites habitations.

Ces trois recours démontrent que les citoyens mobilisent leur connaissance du territoire, leurs préoccupations environnementales ou économiques

Notre hypothèse est donc validée, car il s'agit de citoyens qui se mobilisent afin de maintenir leur cadre de vie, soucieux du bien-être, et des la protection des espèces protégées et afin de ne pas dévaloriser leur activité professionnelle, ainsi les requérants introduisent en leur nom et selon leurs propres intérêts un recours au Conseil d'État.

14.3 Section 2 : Des procédures longues et des effets paralysants sur le calendrier énergétique

L'un des éléments clés de notre hypothèse repose sur le lien entre recours citoyens et lenteur administrative. L'analyse des arrêt confirme des délais allant de deux à plus de quatre ans entre l'introduction du recours et la décision finale du Conseil d'État.

- Pour l'affaire NPG Energy, la requête a été introduite le 31 mai 2019 ; la décision du Conseil est tombée le 31 juillet 2023. Quatre ans et deux mois se sont donc écoulés.
- Pour Lucéole, la requête a été introduite le 20 novembre 2019, la décision rendue le 27 novembre 2023 : soit également quatre ans.
- Enfin, dans l'affaire Green Tech Wind, la procédure s'étend de mars 2020 à décembre 2021, soit près de deux ans.

Ces délais sont d'autant plus problématiques qu'ils paralysent les projets concernés. Comme le souligne REScoop Wallonie, cette latence entraîne une insécurité juridique permanente : les demandeurs de permis ne peuvent prévoir avec certitude si leurs projets aboutiront et le cas échéant dans quel délai. Cette situation est particulièrement critique dans un contexte où l'atteinte des objectifs de la directive RED II repose sur la mise en service rapide d'une capacité importante de production d'électricité renouvelable d'autant plus que l'éolien représente une part importante de l'utilisation des énergies renouvelables.

En ce sens, cette section valide pleinement notre hypothèse : les recours administratifs, bien que légitimes sur le fond, introduisent une incertitude temporelle qui freine la réalisation concrète des projets mettant en péril le respect des objectifs fixés afin d'atteindre les 32% d'énergies renouvelables d'ici 2030.

14.4 Section 3 : La stratégie juridique comme levier citoyen

Dans les trois cas présentés, des notions juridiques précises sont utilisées : non-respect de la loi sur la motivation formelle des actes administratifs, principe de disproportion des décisions administratives, non prise en compte des effets spécifiques sur leur environnement ou leur activité professionnelle.

Dans l'affaire Green Tech Wind, les requérants démontrent que le cadre de référence, bien que non contraignant, impose des lignes directrices claires concernant la distance entre les mâts et les habitations. Précisant également que le manque d'uniformité sans l'application des règles viole les principes de légalité et d'égalité du droit administratif.

De plus, le Ministre dans sa décision d'octroi du permis ne justifie pas les raisons pour lesquelles il ne se réfère que pour partie au cadre de référence sans justifier que les recommandations selon lesquelles la distance entre une éolienne et une habitation doit être de quatre fois la hauteur totale de l'éolienne ; que dans le présent cas la distance n'est pas respectée. La décision du Conseil d'Etat d'annuler le permis se base sur le manque de motivation formelle de l'acte critiqué.

Ainsi, notre hypothèse est confirmée dans le sens où ce recours stratégique qui se fonde sur les manquements en droit, allonge le processus de décision et introduit une lourdeur dans la chaîne d'approbation des projets.

14.5 Section 4 : L'effet structurel des recours citoyens sur la transition énergétique wallonne

Le cumul des recours a des conséquences structurelles. D'après REScoop, près de 482 MW de projets sont actuellement bloqués par des recours devant le Conseil d'Etat. Ce volume correspond à près de cinq années de déploiement éolien au rythme actuel, ce qui signifie un retard considérable pour atteindre les objectifs RED II.

La multiplication des recours, souvent pour des motifs similaires (études d'incidences jugées insuffisantes, absence de prise en compte des réclamations, etc.), montre qu'il ne s'agit pas de cas isolés, mais d'un phénomène récurrent. Cette situation crée un véritable obstacle administratif qui empêche le bon fonctionnement du système d'autorisation.

Notre hypothèse se vérifie par les nombreux recours devant le Conseil d'Etat qui provoque un retard dans l'installation de parc éolienne. Ce phénomène explique en partie pourquoi la Wallonie n'avance pas au rythme nécessaire pour respecter ses engagements européens, car l'introduction du nombre de recours ne peut ni se quantifier, ni prévoir le délai dans la procédure de recours, ni la décision, cela entrave grandement les prévisions du recours aux énergies renouvelables en Région wallonne et par conséquent le respect des objectifs fixés par RED II.

14.6 Section 5 : Des pistes pour concilier participation citoyenne et efficacité administrative

Face à ce constat, REScoop Wallonie propose des mesures pour maintenir la participation citoyenne en évitant les blocages prolongés :

- Imposer au Conseil d'Etat un délai maximum de traitement des recours ;
- Obliger l'Auditorat à analyser l'ensemble des griefs invoqués ;
- Renforcer les moyens humains du Conseil d'Etat ;
- Renforcer l'information et la sensibilisation des citoyens avant les enquêtes publiques

Ces propositions visent à trouver un équilibre entre le droit de consultation des citoyens et la réponse aux urgences climatiques sans pour cela priver les citoyens de leur participation dans la procédure, mais de tenter de mieux l'informer. En effet, un citoyen mal informé c'est un citoyen inquiet. Or les dossiers éoliens et notamment la compréhension de l'étude d'incidence sur l'environnement ne sont pas à la portée de tous. La modification du Code de l'environnement incluant une réunion citoyenne au moment du dépôt du permis permettrait aux citoyens d'être correctement informés et de pouvoir trouver un consensus entre le promoteur et le citoyen impacté à qui n'a d'autre choix que le recours comme arme pour garantir sa quiétude.

Cette section démontre que notre hypothèse est non seulement fondée, mais qu'elle invite également à une réflexion structurelle sur la manière dont la justice administrative peut accompagner, plutôt qu'entraver, la transition énergétique.

En conclusion, à travers l'étude détaillée de trois arrêts du Conseil d'État et de l'avis REScoop Wallonie, notre hypothèse est validée : les mobilisations citoyennes, en s'exprimant par des recours juridiquement fondés, provoquent des délais administratifs considérables. Ces délais freinent concrètement la mise en œuvre des objectifs de la directive RED II en Région wallonne.

Les projets sont ralentis, voire paralysés, non pas par manque de volonté politique ou de financement, mais par un mécanisme d'opposition ancré dans le droit administratif.

En effet, le cadre de référence éolien, le plan de secteur, et les études d'incidence servent d'armes juridiques dans le conflit entre promoteurs et riverains. Le mécanisme de publicité fait partie du principe de transparence et d'information des citoyens qui peuvent légitimement contester un projet qui engendre des nuisances directes dans sa vie quotidienne. Cependant le cadre de référence éolien est un outil non contraignant soumis à l'interprétation du législateur qui décide ou non de le prendre en compte, tout comme le Code de développement territorial qui laisse une marge à l'interprétation dans sa lecture. Cependant là où un effort considérable doit être fourni c'est dans la lenteur des procédures en Conseil d'Etat car aucune des parties ne souhaite attendre quatre ans pour une décision.

Dans le cadre de ce travail, la seconde hypothèse que nous avons émise est la suivante : « *La transposition de la directive européenne (UE) 2018/2001 en Belgique révèle des contraintes institutionnelles au vu de son mode de gouvernance multi-niveau en matière d'énergies renouvelables, parce que le manque de coordination entre les niveaux de pouvoir ne permet pas d'atteindre les objectifs fixés et démontre un retard dans leur mise en œuvre.* »

À travers les différentes sources que nous avons collectées, nous allons démontrer que la gouvernance multi-niveau en Belgique freine la mise en œuvre des objectifs qu'elle s'est fixés afin de répondre aux exigences en matière d'énergies renouvelables, conformément à la directive RED II.

Le partage des compétences en Belgique entre le niveau fédéral et régional démontre un manque de coordination entre les différents niveaux, chacun étant en charge de compétences bien distinctes selon une structure institutionnelle horizontale. Cela signifie que chaque niveau gère ses compétences indépendamment des autres. Cette institutionnalisation fragmentée entraîne un manque de coordination et des retards dans l'atteinte des objectifs fixés au niveau national et européen.

Nous allons démontrer que cette problématique institutionnelle empêche la mise en œuvre des engagements que la Belgique a pris pour répondre à RED II.

Pour démontrer la véracité de notre hypothèse, nous disposons de nombreuses sources telles que la directive européenne RED II, le règlement (UE) 2018/1999 portant sur la gouvernance énergétique européenne, l'accord de coopération de novembre 2002 instituant la création de la Commission nationale Climat, des rapports de gouvernance pour les années 2022–2023 et l'état d'avancement provenant de la Commission européenne, l'évaluation actualisée de la Commission européenne sur le PNEC 2023 belge, les plans régionaux et le plan fédéral de 2019 et 2023, les versions 2019, 2023 et actualisée du PNEC, ainsi que les critiques d'un comité de scientifiques, des articles de presse sur le retard de la Belgique dans la remise du PNEC final, et des feuilles de route démontrant les manquements dans la gestion et la coordination entre l'État fédéral et ses entités fédérées.

Nous allons débiter l'analyse empirique par la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir en matière d'énergies renouvelables, afin de poser le cadre institutionnel et permettre une bonne compréhension de ce type de structure dispersée.

Section 16.1 Répartition des compétences fédérales et régionales en matière d'énergies renouvelables

Pour comprendre pourquoi la Belgique rencontre des difficultés de mise en œuvre des objectifs de la Directive REDII, il est essentiel de démontrer la manière dont le système institutionnel belge est marqué par une fragmentation des compétences en matière d'énergies renouvelables.

Les compétences partagées entre le niveau fédéral et le niveau régional ne sont pas hiérarchisées, chaque niveau gère ses attributions indépendamment. Ainsi la répartition des compétences en matière d'énergie a été déterminée par la loi spéciale des réformes institutionnelles du 08/08/1980 qui la détermine comme suit:

Au niveau fédéral:

- la sécurité d'approvisionnement
- les études prospectives concernant l'électricité et le gaz
- le cycle du combustible nucléaire
- les grandes infrastructures de la production, le stockage et le transport de l'énergie
- les tarifs

Au niveau régional:

- la distribution d'électricité
- le transport local d'électricité au moyen de réseaux dont la tension nominale est inférieure ou égale à 70.000 volts, la distribution publique de gaz, les réseaux de distribution de chaleur à distance, les sources nouvelles d'énergie à l'exception de celles liées à l'énergie nucléaire
- la récupération d'énergie par les industries et autres utilisateurs
- l'utilisation rationnelle de l'énergie

A ces matières régionales s'ajoutent l'aménagement du territoire, les permis d'environnement et certificats verts.

Au vu de l'éclatement des compétences en matière d'énergies renouvelables, on peut décrire la Belgique, comme étant un pays qui fonctionne selon un modèle de gouvernance multiniveau ou aucune instance supérieure ne peut s'imposer, le pouvoir n'est pas centralisé.

A la lumière de la répartition établie par la loi de 1980 précitée, on peut donc affirmer que notre hypothèse selon laquelle nous précisons que la Belgique fonctionne selon un régime de multi-gouvernance, ce qui est un frein à la mise en œuvre de directive européenne se vérifie au regard du cadre institutionnel.

La Belgique a rapidement constaté qu'une coordination et une cohésion entre les différents niveaux étaient cruciales afin de répondre aux obligations formulées dans le cadre des

politiques supranationales. Face à cette situation, des structures ont été créées dans le but de coordonner et d'harmoniser les décisions.

La première structure ayant vu le jour est le Groupe de concertation Etat-Régions pour l'énergie, en abrégé CONCERE en français et ENOVER en néerlandais.

Établi en vertu de l'accord de coopération du 19 décembre 1991 portant sur la coordination des activités dans le domaine de l'énergie et conclu entre l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

CONCERE a été fondé principalement pour renforcer la coopération entre l'Etat fédéral et les régions dans le cadre des énergies renouvelables. Cette volonté se traduit par ailleurs par la représentation des trois régions et de l'Etat fédéral en son sein. Le but d'une telle structure était de faire en sorte que les décisions politiques ne soient pas entravées par des divergences d'opinions qui nuiraient à leur efficacité.

Dans le cadre de son fonctionnement, il organise des réunions plénières visant la collaboration entre les Régions et l'Etat, le maintien de la convergence des mesures énergétiques prises par les différents acteurs, la création de bilans en matière énergétique, la coordination de décisions présentées devant le Conseil de l'Union Européenne et les organisations internationales.

Des groupes de travail sont régulièrement mobilisés, notamment dans le cadre de la préparation du Plan national Énergie-Climat 2030.

Par la suite, la Commission nationale Climat (CNC) a été créée par l'accord de coopération publié au moniteur belge le 15/07/2003.

Cet accord précise notamment la décision de la conférence interministérielle élargie (note de bas de page) du 22/02/ 2001 de rédiger un Plan national Climat.

Il vise également la prise de mesures conjointes entre Etat et Régions et ce dans une étroite coordination afin de réduire l'émission de gaz à effet de serre.

La Commission nationale Climat sera composée équitablement de représentants des Gouvernements. Elle assurera la coordination des entités dans l'élaboration, les modifications et la mise en œuvre du Plan national Climat. Elle veillera à comparer les objectifs fixés avec les résultats du Plan et proposera des améliorations et transmission du Plan au Comité de Concertation.

L'accord de coopération précise que l'Etat fédéral, la Région Wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale s'engagent à élaborer, mettre en place et assurer leur contribution au Plan national Climat ainsi que la réalisation de rapports s'y rapportant.

La mise en place de ses structures s'inscrit dans un système institutionnel fragmenté. Alors même qu'il n'est pas fait mention explicitement que l'objectif de ses structures permet de répondre à un dysfonctionnement, leur objectif prioritaire est le renforcement de la coopération et coordination des entités ce qui constitue une aveu implicite de contraintes structurelles dans

la mise en œuvre des objectifs fixés par l'Union européenne. Cela nous permet d'appuyer notre hypothèse quant au frein que constitue une organisation structurelle complexe dans la mise en œuvre d'une Directive européenne.

Ces contraintes structurelles évoquées sont propres aux états membres qui ne bénéficient pas d'un pouvoir centralisé. En effet, comme décidé dans la loi du 08/08/1980 l'énergie a été fractionnée entre différents niveaux de pouvoirs, de ce fait il n'existe pas de hiérarchie, les décisions se prennent de manière horizontale.

Ainsi, la Belgique afin de répondre aux normes européennes de la Directive RED II, elle doit soumettre un Plan national Énergie Climat et ce conformément au règlement européen sur la Gouvernance de l'Union de l'énergie (UE 2018/1999). Dans cette optique, elle est tenue de consulter des structures d'aide à la coordination, obtenir le consentement des quatre Gouvernements et le soumettre au Comité de Concertation. Cette procédure causée par le mode de Gouvernance engendre des retards dans ses obligations envers l'autorité supérieure. Ses retards occasionnés par la structure institutionnelle de notre pays seront abordés dans une prochaine section. Cependant cela nous permet de confirmer davantage notre hypothèse stipulant que la Gouvernance multiniveau entraîne des retards dans la mise en œuvre des objectifs de la Directive RED II

Pour terminer cette section, nous pouvons confirmer en partie notre hypothèse à travers la loi spéciale du 08/08/1980 sur le partage des compétences démontrant le mode de Gouvernance multiniveau de la Belgique en matière d'énergies renouvelables. La création de deux structures basées principalement sur la coordination et la cohésion entre l'Etat et les entités fédérées en matière d'énergie, la décision à l'unanimité des quatre Gouvernements et la validation par le Comité de Concertation confirme l'hypothèse selon laquelle les contraintes institutionnelles rencontrées dans notre pays au vu du mode de Gouvernance multiniveau empêchent et occasionne des retards dans les objectifs fixés par REDII.

Dans la prochaine section, nous allons démontrer à l'aide de sources telles que le Règlement Européen 2018/1999 du Parlement Européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, mais aussi la Directive européenne RED II l'incompatibilité entre les normes européennes en matière d'énergies renouvelables et la Gouvernance horizontale de la Belgique.

Section 16.2 Incompatibilité entre le modèle de Gouvernance multiniveau en Belgique et la stratégie de planification imposée par l'Union européenne.

Hypothèse 2 : *La transposition de la directive RED II en Belgique révèle des contraintes institutionnelles dues au partage de compétences et au manque de coordination entre les niveaux de pouvoir, ce qui ralentit la mise en œuvre des objectifs européens.*

La deuxième hypothèse sur laquelle se base notre recherche précise que le manque de coordination et les contraintes institutionnelles freinent la mise en œuvre des objectifs notamment en ce qui concerne la Directive RED II.

A travers cette section, nous allons démontrer la complexité de la Belgique à mettre en œuvre des normes européennes et particulièrement l'élaboration du Plan national Énergie Climat, qui nécessite une cohésion et une coordination nationale dont l'État belge ne peut se prémunir au vu de son mode de Gouvernance horizontale et l'absence de pouvoir hiérarchiquement supérieur et contraignant en matière d'énergies renouvelables

Section 17.1 Mesures contraignantes du Règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat

La démonstration de l'incompatibilité entre les objectifs de l'Union européenne et la structure institutionnelle belge se manifeste notamment à travers le règlement (UE) 2018/1999 du Parlement Européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat et la Directive (UE) 2018/2001 objet de notre étude portant sur la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de ressources renouvelables.

En effet, en son article 1^{er}, le règlement établit un mécanisme commun de Gouvernance qui devra être suivi par les États membres dans leurs stratégies de mise en œuvre d'objectifs spécifiques et généraux en matière d'énergie et de climat.

Ce mécanisme de Gouvernance prévoit l'élaboration de plans uniques intégrés couvrant successivement des périodes de 10 ans, en commençant par 2021-2030, la participation du public dans l'élaboration des plans nationaux, la remise de rapports d'état d'avancement des objectifs relatifs audit plan, mais également un échange régulier et transparent entre États membres et Commission ainsi que la collaboration des Régions.

Il précise notamment les cinq dimensions sur lesquelles porteront les objectifs en lien avec l'énergie en ces termes:

- « a) la sécurité énergétique;
- b) le marché intérieur de l'énergie;
- c) l'efficacité énergétique;
- d) la décarbonisation;
- e) la recherche, l'innovation et la compétitivité.

Le règlement précise en ses articles 3 à 6: le délai de remise du plan intégré à savoir pour le premier plan, le 31 décembre 2019 et pour les suivants, ils devront être transmis à la commission tous les ans au 1er janvier. Il détermine son contenu à savoir les objectifs spécifiques et généraux basés sur les cinq dimensions prédécrites, leur contribution dans le cadre des énergies renouvelables et dans l'efficacité énergétique.

Les articles 7, 9 et 12 dudit règlement précisent que le plan intégré devra d'une part, énoncer les mesures prises afin d'assurer d'une part la coopération et d'autre part la réalisation d'objectifs spécifiques et généraux entre États membres et niveau régional, aussi, ils devront assurer la cohérence des politiques existantes et futures en matière d'énergie .

A la lumière de la teneur du Règlement, l'on peut affirmer que celui-ci est contraignant , qu'il impose à tous les États membres des mesures strictes de coopération, transparence et coordination dans l'élaboration de son plan .

Il prévoit que les Etats membres devront faire preuve d'unité et de cohérence dans leurs stratégies de mises en place de mesures entre États avec la collaboration du niveau Régional.

Section 17.2 Incompatibilité avec la Gouvernance belge en matière d'énergie

L'incompatibilité des mesures contraignantes du Règlement 2018/1999 avec le mode de gouvernance belge réside notamment dans la coordination des différents niveaux.

En effet, le système Belge s'avère être complexe en matière d'énergie et de climat dans la mesure où les compétences sont partagées entre le niveau fédéral et régional. Dans le cas de l'élaboration du plan tel qu'imposé dans ledit règlement, les mesures à prendre requiert le consensus de quatre gouvernements dans la prise de décision. On observe dès lors une incompatibilité avec les obligations imposées par l'union .

La difficulté dans la mise en œuvre dudit plan réside dans le fait qu'il n'existe pas en droit belge une autorité hiérarchiquement supérieure qui établirait un plan unique.

Le règlement impose un plan unique. La Belgique s'unifier afin d'élaborer son plan, ce qui s'avère compliqué au vu de la lourde procédure lors de l'élaboration de celui-ci et l'obligation d'avoir l'unanimité.

Cependant, à la lecture du document Recommandation de la Commission du 18 juin 2019 portant sur le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la Belgique couvrant la période 2021-2030 (2019/C 297/01) on peut y lire que la Belgique a transmis son Plan national intégré climat énergie comprenant le projet de plan fédéral ainsi que quatre projets de plans régionaux. Elle précise à ce sujet que le futur plan devra démontrer une vue d'ensemble.

La Commission précise également que le plan définitif devra démontrer une harmonie dans les mesures à prendre afin d'atteindre les objectifs fixés et cela à travers une vue d'ensemble des politiques en matière d'énergie et climat. Elle recommande des efforts politiques afin de disposer d'un plan intégré qui soit un meilleur outil afin d'améliorer la coopération de l'état et des régions en vue de réussir la mise en œuvre vers la transition énergétique, de renforcer la coopération régionale

Les termes tels que cohérence, transparence, coordination, coopération régionale sont des termes que l'on retrouve de nombreuses fois dans le Règlement. Or, le système de partage de compétences en Belgique démontre qu'en matière de climat et d'énergie les compétences sont d'une part partagées entre le niveau fédéral et régional et d'autre part chacun des quatre Gouvernements gère sa compétence de manière autonome ce qui démontre une incompatibilité avec le Règlement qui impose un plan unifié et coordonné.

Ainsi le Règlement européen sur la Gouvernance s'applique de manière contraignante à tous les États membres de l'Union et ce quelque soit leur Gouvernance interne. Or, le mode de gouvernance horizontale en Belgique en matière d'énergie et de climat sans harmonisation, laissant une autonomie aux différents Gouvernements ne correspond pas aux obligations imposées par ledit règlement qui impose une gouvernance unifiée et cohérente des États membres dans la mise en œuvre du plan intégré climat-énergie. Il y a donc une véritable incompatibilité entre ce qui est imposé par l'Union européenne et la Gouvernance multiniveau.

Section 17.3 Contraintes européennes imposées par la Directive 2018/2001 portant sur la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de ressources renouvelables

Complémentairement au Règlement sur la Gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat qui impose le cadre juridique des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat, la Directive (UE) 2018/2001 du 11 décembre 2018 fixe les mesures à respecter par les États membres dans le cadre de l'utilisation des énergies renouvelables. Ces deux textes fixent le cadre juridique qui s'impose en matière d'énergie et de climat.

Le Règlement 2018/1999 fixe l'élaboration des plans, les dimensions sur lesquelles s'appuyer, le contenu et les délais. La Directive RED II quant à elle, impose les objectifs chiffrés clairs et contraignants à respecter par les États membres.

En effet, l'article 3 de la Directive RED II précise qu'il est imposé aux États membres de prendre les mesures nécessaires afin que l'Europe atteigne 32% d'utilisation d'énergies renouvelables d'ici 2030. En précisant que ce pourcentage pourra être revu à la hausse en 2023 selon certaines circonstances.

Mais aussi que des projets communs sous forme d'aide pourraient être mis en place afin de accroître la coopération entre États membres de l'Union et en dehors de l'Union, mais aussi avec les Régions.

Ledit article énonce également que les États membres devront quantifier leur contribution nationale dans leur plan intégré en vue d'atteindre l'objectif fixé. La commission pourra, lors de l'examen desdits plans, revoir à la hausse les prévisions d'un État si elle estime que les objectifs sont sous-estimés en vue d'atteindre collectivement les 32% fixés.

L'article 4 de la Directive soutient que les États membres peuvent accorder des régimes d'aide à travers l'octroi de prime ou de mise en concurrence.

Pour ce qui est de l'aide sous forme de mise en concurrence dans le cadre de l'électricité produite par des énergies renouvelables, la procédure est analysée selon sa capacité à: *«limiter l'impact environnemental; f) assurer l'acceptation de l'énergie renouvelable à l'échelle locale; g) assurer la sécurité de l'approvisionnement et l'intégration au réseau.»*

Enfin, l'article 4 précise que les États membres peuvent aussi envisager de mettre en place des mécanismes visant à assurer la diversification régionale dans le déploiement de l'électricité renouvelable, afin notamment de garantir une intégration au système qui soit efficace au regard des coûts.

Section 17. 4 Directive RED II VS Gouvernance Belge

L'élément essentiel de ces deux documents est l'élaboration des Plans intégrés nationaux Climat Énergie (PNEC) ainsi que leur mise en œuvre et contenu.

Cependant la Directive RED II impose des obligations plus détaillées alors que le Règlement est davantage basé sur les grandes lignes du PNEC.

En effet, l'article 3 de la Directive impose aux États membres la mise en place de mesures permettant d'atteindre de manière collective, 32% d'utilisation d'énergies renouvelables d'ici 2030.

Cela implique une coopération entre les États membres, mais également avec les Régions pour des pays comme la Belgique où les compétences en termes d'énergies renouvelables sont partagées entre le niveau fédéral et le niveau régional. Cet objectif collectif impose une politique nationale unifiée basée sur la coopération et l'harmonie avec une stratégie claire, déterminée et un pouvoir central qui décide des mesures à adopter.

Ce fonctionnement de gouvernance est à l'opposé de la Belgique où chacun des quatre gouvernements agit en autonomie sans être dirigé par un pouvoir hiérarchiquement supérieur. Cette absence de pouvoir supérieur complexifie la participation de la Belgique où l'État fédéral et les trois Gouvernements disposent chacun de leur priorité comme nous l'observerons dans la prochaine section.

Les États membres doivent quantifier leur participation à l'effort collectif à travers l'élaboration du PNEC. Cependant pour ce qui est de la Belgique, il s'agit d'une lourde procédure. En effet, n'ayant pas de pouvoir central, elle a créé des structures permettant d'ouvrir le dialogue et de réunir les Gouvernements. Un groupe de pilotage a notamment vu le jour dans le but d'accompagner les différentes entités, mais il ne bénéficie d'aucun pouvoir contraignant.

Dans le cadre de notre hypothèse, on précise que le partage des compétences et le manque de coordination entraîne des retards dans la mise en œuvre de la Directive. Dans le cas de cette Directive, on constate que l'Union européenne impose à travers les normes de RED II que les pays se coordonnent afin d'atteindre l'objectif des 32%.

Pour ce faire, chacun doit quantifier sa participation, la Belgique étant sous un régime de Gouvernance multiniveau dans le cadre des énergies renouvelables et devant obtenir l'unanimité de ses quatre Gouvernements. Avant de s'accorder sur des mesures à prendre des réunions devront avoir lieu et le consensus devra être atteint. On peut donc en conclure que notre hypothèse se vérifie dans la mesure où la fragmentation des pouvoirs en Belgique retarde la mise en œuvre de la Directive.

La Directive prévoit également aux États membres la possibilité d'octroyer des subventions, qui permettent de soutenir financièrement les projets qui contribueraient à atteindre l'objectif fixé par l'État. Dans les États où le pouvoir est centralisé et hiérarchisé le processus de décision s'opère assez rapidement. Cependant, dans le cas de la Belgique, le consensus des quatre Gouvernements est nécessaire afin d'accorder une subvention ce qui renforce davantage le besoin de coopération des entités.

Enfin, dans le cadre de la diversification du déploiement des sources d'énergies renouvelables, il s'agit d'un élément de tension où il sera compliqué voire impossible d'obtenir une unanimité entre les quatre Gouvernements. En effet, la Région wallonne, tel qu'on a pu le démontrer dans l'hypothèse 1 est soumise à une forte mobilisation citoyenne contre l'installation de parcs éoliens surtout au niveau des ruralités quant à la Région flamande son intérêt est davantage centralisé sur une approche industrielle.

Pour conclure, nous dirons que le Règlement 2018/1999 et la Directive RED II prônent l'unification, la transparence et la coopération des États membres est incompatible avec le système de multiniveaux de la Belgique et créer des tensions internes. L'imposition de normes contraignantes dans un pays où les entités sont autonomes dans leurs compétences engendre des retards dans la transposition de la directive, car il faut mobiliser les acteurs et des structures afin de tenter d'obtenir le consensus des quatre entités ayant des stratégies et priorités différentes. La Belgique ne peut répondre efficacement aux obligations qui lui sont imposées sachant qu'elles vont à l'encontre de son mode de fonctionnement.

SECTION 18 Une planification belge fragmentée et des objectifs stratégiques divergents

Selon le règlement (UE) 2018/1999, chaque État membre est tenu d'élaborer un Plan intégré climat énergie (PNEC) qui soit coordonné, unique, transparent et cohérent. Quant à la Directive RED II, celle-ci impose que les États membres atteignent conjointement les 32% d'utilisation d'énergies renouvelables d'ici 2030.

La Belgique comme nous l'avons déjà expliqué dans les sections précédentes fonctionne selon un mode de Gouvernance multiniveau en matière d'énergies renouvelables. Le niveau fédéral possède ses compétences qu'il gère de manière autonome et les 3 régions gèrent chacune leurs

compétences sans pouvoir hiérarchique supérieure. La Belgique fonctionne donc selon un système horizontal. Dans le cadre de la remise de son plan à la Commission européenne il comprendra la juxtaposition des quatre plans. Afin de les aider dans l'élaboration du PNEC, des structures non contraignantes ont été créées, elles permettront aux différents Gouvernements d'être accompagné dans l'élaboration dudit plan.

Dans le cadre de la première sous-section nous allons abordés la procédure d'élaboration du PNEC et décrire les structures qui entourent les entités ainsi que leur rôle dans la mise en œuvre dudit plan.

Section 18.1. Procédure d'élaboration du PNEC

Élaboration du PNEC et organes consultatifs:

Nous allons vous décrire la manière dont le PNEC est élaboré :

1. Le Gouvernement fédéral et chacune des régions élaborent chacun leur contribution au PNEC à travers leur propre plan.
2. Les quatre plans sont soumis au groupe de pilotage CONCERE-CNC PNEC 2030 pour l'établissement PNEC
3. Validation du PNEC en Commission nationale Climat
4. Validation du plan en Conférence Interministérielle élargie
5. Approbation par le comité de Concertation pour être présenté à la Commission Européenne

A chaque étape, le PNEC doit être validé à l'unanimité par les quatre gouvernements sans quoi le PNEC ne pourra pas faire l'objet d'un dépôt à la Commission européenne.

Pour une bonne compréhension de schéma de validation du plan voici un descriptif des fonctions de chaque structure:

➤ CONCERE

Le groupe de travail CONCERE a été créé par l'État fédéral et les Régions afin de coordonner la politique énergétique en Belgique. Chaque mois, ses membres se réunissent pour prendre des décisions par consensus en s'appuyant sur des groupes de travail spécialisés ou mixtes en fonction des sujets traités. Son objectif est de garantir la cohérence des politiques énergétiques entre les différents niveaux de pouvoir.

➤ Le groupe de pilotage CONCERE-CNC PNEC 2030

Le groupe de pilotage CONCERE-CNC il s'agit d'une coopération entre Concere et la Commission National Climat, il a été créé en 2016, pour aider l'État fédéral

et les Régions dans l'élaboration de leurs plans. Il supervise ledit plan afin qu'il soit conforme aux lignes directrices du Règlement 2018/1999 et de RED II.

➤ Commission Nationale Climat (CNC)

Elle a été créée lors de l'accord de coopération le 14 novembre 2002 entre L'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant sur l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques et du Protocole de Kyoto. Elle est composée des représentants de chaque entité.

➤ Conférence Interministérielle de l'environnement (CIE) élargie

Elle est composée de ministres fédéraux et régionaux, il s'agit d'un lieu d'échange de discussion portant des politiques climatiques des deux niveaux de pouvoir.

➤ Comité de Concertation

Tout comme la CIE ce sont les vecteurs politiques du PNEC, il valide la dernière version du plan avant la remise de celui-ci à la Commission.

Section 18.2 Une procédure incompatible avec les exigences européennes

La description de la procédure d'élaboration du PNEC permet de valider notre hypothèse selon laquelle la transposition de la Directive européenne RED II est ralentie par le système de Gouvernance multi niveaux .

En effet, l'élaboration du PNEC en Belgique prévoit que chaque entité établit son plan de manière autonome. Cette compilation de quatre plans engendre une juxtaposition des différents plans sans cohérence commune.

Chacune des étapes requiert l'unanimité des entités, ce qui entraîne des retards dans la prise de décision et démontre la lenteur engendrée par ce système multi-niveaux. Les organes de coordination tels que CONCERE ou la Commission nationale Climat, n'ont aucun pouvoir contraignant.

Cette élaboration démontre une incompatibilité entre le modèle belge et les obligations européennes qui s'imposent aux États.

La procédure d'élaboration du PNEC est non seulement lourde de par la consultation des différents organes, mais également longue du au consensus et d'unanimité à obtenir à chaque moment de la procédure, ce qui valide pleinement notre hypothèse.

Section 18.3 Remise du PNEC et retard dans le calendrier prévu pour le PNEC 2023

Le règlement (UE) 2018/1999 précise en son article 3 que le PNEC doit être remis au plus tard pour le 31 décembre 2019, ensuite les futurs plans devront être remis successivement tous les 10 ans au 1^{er} janvier 2019.

L'article 14 dudit règlement prévoit la remise d'un projet de mise à jour du PNEC à savoir le 30 juin 2023 au plus tard et ensuite successivement dans les 10 ans au 1^{er} janvier 2023. Ce calendrier prévoit la neutralité, la transparence et la coopération pour tous les États membres.

De plus, la Directive RED II prévoit quant à elle, en son article 3, qu'après évaluation des 32% d'utilisation des énergies renouvelables, l'objectif fixé pourra être revu à la hausse en 2023 si certaines conditions sont remplies.

Ainsi dans leurs projets de plans mise à jour, les États membres devront également prendre en considération la refonte de REDII et la nouvelle Directive RED III qui impose une accélération du développement des énergies renouvelables passant de 32% à 42,5% de consommation finale brute d'ici 2030. Une des principales causes de cette augmentation est notamment la guerre en Ukraine. L'Union Européenne a souhaité garantir une sécurité énergétique et prendre les mesures qui s'imposent pour y arriver.

Dans cette perspective, les 42,5% sont justifiés par l'imposition de diminution des gaz à effet de serre de – 55% pour l'UE. Au vu des nouvelles trajectoires énergétiques, les objectifs requis par RED II étaient insuffisants. L'Union européenne a donc décidé d'implémenter la Directive RED (UE) 2023/2413 qui est entrée en vigueur le 20/11/2023 (AJOUTER SOURCE).

Section 18.4 Remise du PNEC 2023 définitif : Blocage de la Flandre

La situation s'est aggravée pour la Belgique dans le cadre de l'absence de remise du PNEC intermédiaire de 2023.

En effet, le délai prévu dans le Règlement 2018/1999 pour la remise du plan définitif au 30 juin 2024 n'a pas été respecté. Et pour cause, la Flandre a refusé de contribuer à la remise du PNEC au vu de l'absence de gouvernement en Flandre et du manque de coordination dans les efforts à fournir pour atteindre les objectifs.

Dans le cas présent, la procédure s'est stoppée entraînant le dépassement du délai légal de dépôt dudit plan au 30 juin 2023.

Ce blocage démontre à nouveau le manque de coordination entre les Gouvernements, caractéristique du système de gouvernance multi-niveau belge, que notre hypothèse met en évidence. Cela affecte la Belgique, mais également l'Union européenne et ses États membres.

En résumé, l'hypothèse que nous défendons s'avère être juste, car le refus de la Région flamande de contribuer à la remise du PNEC démontre le manque de cohésion entre gouvernements, l'autonomie de chaque entité, aucun pouvoir contraignant ne peut lui imposer de remettre un plan.

Bien que notre étude porte sur la transposition de RED II en Belgique, le cas de la Flandre est un bon exemple de la conséquence d'une seule forme de Gouvernance défailante. Tel un château de cartes qui s'effondre, par le refus d'une seule Région la mise en œuvre d'une norme européenne engendre des retards, mais impacte également les autres États membres et l'Union européenne.

Le blocage de la Flandre dans le cadre de la remise de son plan a été relayé par plusieurs médias tels que la RTBF, VRT et UCMVOICE .

En mars dernier, la Commission Européenne a mis en demeure la Belgique, précisant qu'elle disposait de deux mois supplémentaires pour remettre son plan définitif.

Face au blocage de la Flandre, la Belgique a sollicité deux mois supplémentaires. Cependant le 20 mai dernier, le site internet « UCM VOICE » précisait que le délai sollicité par la Belgique était. Par ailleurs, le site explique que la problématique est le manque de coopération entre les différentes entités.

En effet, la région Flamande serait en désaccord avec le Burden Sharing s'est à dire, la répartition des efforts à fournir de manière équitable entre entités dans le but d'atteindre les objectifs climatiques en tenant compte de la situation de la Région du point de vue sociale et économique.

En effet, l'UE s'est fixé l'objectif de diminuer des gaz à effet de serre à hauteur de - 55%, quant à la Belgique, elle se voit imposé une réduction de - 47% La Région flamande refuse et précise qu'elle n'ira pas en dessous de -40% .

Pour conclure, précisons qu'en l'absence d'une version définitive du PNEC 2023, la Belgique ne pourra pas bénéficier des fonds d'investissement européen. Ceci démontre à nouveau les conséquences d'une Gouvernance aux compétences fragmentées.

Section 19 Des objectifs et stratégies divergents entre entités

Dans cette section nous allons évoquer l'aspect politique de multi-Gouvernance, à savoir l'écart qui réside entre les différentes volontés politiques.

Chaque entité, dans l'élaboration de son plan apporte sa contribution aux objectifs visée dans la Directive RED II en fonction de sa stratégie politique mais également du potentiel que son territoire lui offre.

Cette stratégie démontre à nouveau une contradiction avec le Règlement 2018/1999 et la Directive RED II, tout deux prônant une vision globale, unifiée à travers la réalisation des PNEC.

En effet on observe une différence dans les stratégies politiques:

Voici un tableau démontrant les objectifs d'utilisation d'énergies renouvelables par entité

Entité	Objectifs EnR 2030	Développement éolien	Mesures envisagées	source +page
État fédéral	17,5% de la consommation finale brute d'énergie	L'éolien offshore.	Développement de l'éolien offshore en mer du Nord ; soutien aux projets d'énergies renouvelables ; incitations fiscales ; mécanismes de soutien tels que les certificats verts.	Plan national intégré Énergie-Climat belge 2021-2030, P15 P30
Région wallonne	23,5% de la consommation finale brute d'énergie	L'éolien terrestre	Soutien à l'électricité verte Simplification administrative Utilisation de renouvelables dans le transport.	Contribution de la Wallonie au Plan national Énergie-Climat 2030, p. 9
Région flamande	18,5% de la consommation finale brute d'énergie	Développement de L'éolien terrestre .	Soutien aux projets d'énergies renouvelables Simplification administratives Promouvoir l'installation de panneaux solaires et d'éoliennes.	Plan national intégré Énergie-Climat belge 2021-2030, p. 30
Région de Bruxelles-Capitale	3,5% de la consommation finale brute d'énergie	L'éolien limité en raison du territoire	Incitation à la production d'électricité et de chaleur à partir de sources renouvelables ainsi qu'au panneaux solaires et pour les pompes à chaleur.	Plan énergie climat 2030 - Bruxelles Environnement, p. 39

Entité	Diminution des GES	Mesures envisagées	Document source (page)
Etat	-35% d'ici 2030 (par rapport à 2005)	Réduction des émissions dans les transports et les bâtiments amélioration de l'efficacité énergétique développement des énergies renouvelables Offshores	Plan national intégré Énergie-Climat belge 2021-2030, p. 9
Région wallonne	-37% d'ici 2030 (par rapport à 2005)	Mise en œuvre de la stratégie "FAST 2030" ; verdissement du parc automobile ; renforcement des politiques dans le secteur de l'agriculture ; accords volontaires sur les gaz fluorés ; stratégie de rénovation des bâtiments.	Contribution de la Wallonie au Plan national Énergie-Climat 2030, p. 9
Région flamande	-35% d'ici 2030 (par rapport à 2005)	Réduction des émissions dans les secteurs non-ETS ; promotion des véhicules à faibles émissions ; amélioration de l'efficacité énergétique dans les bâtiments.	Plan national intégré Énergie-Climat belge 2021-2030, p. 9
Région de Bruxelles-Capitale	-32% d'ici 2030 (par rapport à 2005)	Mise en œuvre du plan "Good Move" pour réduire les véhicules-kilomètres ; promotion des transports en commun et de la mobilité active ; amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments.	Plan national intégré Énergie-Climat belge 2021-2030, p. 9

Section 19.1 Des objectifs et stratégies divergents entre entités (suite et analyse)

Les deux tableaux comparatifs intégrés ci-dessus illustrent de manière concrète le caractère fragmenté des politiques climatiques en Belgique. D'une part, on constate des différences notables entre les objectifs d'utilisation des énergies renouvelables et de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés par chaque entité fédérée pour la période 2021-2030. D'autre part, le tableau récapitulatif des évolutions entre les plans de 2021 et 2023 met en évidence l'absence de dynamique coordonnée.

Ce constat démontre une incohérence structurelle dans la gouvernance climatique belge. Chaque entité élabore ses objectifs de manière autonome, sans mécanisme de concertation contraignant. La Wallonie, par exemple, se concentre sur l'éolien terrestre comme axe central de sa transition énergétique, la Flandre quant à elle mise sur l'hydrogène et les technologies industrielles de décarbonation. Bruxelles s'appuie sur la rénovation énergétique des bâtiments et les transports en commun, tandis que le fédéral se penche sur l'offshore et la mobilité verte. Ces différentes ambitions politiques confirment notre deuxième hypothèse : le mode de gouvernance multi-niveaux en Belgique empêche une mise en œuvre cohérente des objectifs de la directive RED II.

Cette fragmentation est relevée par de nombreuses institutions. Ainsi, Commission européenne souligne dans son évaluation du PNEC actualisé de 2023 que « *le plan belge manque de clarté sur la répartition des efforts entre entités fédérées* » et que les contributions nationales ne sont ni cohérentes ni équilibrées ¹. Le Conseil central de l'économie surenchérit en dénonçant une « *coordination faible entre les niveaux de pouvoir* » qui rend difficile l'élaboration d'un plan intégré, tel que requis par le règlement (UE) 2018/1999 ².

Le rapport de l'Université catholique de Louvain (UCL) va encore plus loin : il dénonce l'absence d'arbitrage national, l'inexistence d'un mécanisme de pilotage fédéral et une gouvernance climatique où « *chaque entité défend ses propres intérêts sectoriels, sans souci du résultat global* »³. Cette critique rejoint le constat effectué lors de la table ronde du 25 avril 2023, où plusieurs acteurs politiques et institutionnels affirmaient que « *le cap politique n'est pas partagé, chacun avance selon son propre agenda* »⁴.

Les feuilles de route stratégiques élaborées par chaque gouvernement viennent également appuyer ce diagnostic. Chacune exprime des choix politiques très différents : la Wallonie, dans sa feuille de route 2023, met l'accent sur l'éolien terrestre ; la Flandre en 2022, promeut la capture de carbone et l'hydrogène quant à Bruxelles, pour sa part, priorise la rénovation des bâtiments et la mobilité bas carbone. Aucune de ces orientations ne fait l'objet d'une mise en cohérence nationale⁵.

Le problème ne se limite donc pas à une juxtaposition de plans, mais démontre une réelle incompatibilité entre le modèle fédéral belge et les exigences européennes en matière de planification.

La Commission européenne impose une approche verticale fondée sur la coordination nationale, le système belge repose sur une gouvernance horizontale sans hiérarchie entre les niveaux de pouvoir. Ce « *conflit de logiques* » rend difficile, voire impossible, l'élaboration d'un plan intégré conforme à RED II et au règlement 2018/1999.

L'analyse des différences d'objectifs entre 2021 et 2023 révèle également une incapacité difficile voir incapacité à s'adapter aux nouvelles exigences européennes (Fit for 55, REPowerEU) note de bas de page.

Le rapport de synthèse sur la gouvernance climatique belge de 2023 précise que « *la planification reste morcelée, réactive et sans ancrage stratégique commun* »⁶. Cette absence d'anticipation et de coordination entraîne des retards comme en témoigne le cas du blocage de la Flandre expliqué précédemment, à soumettre les versions actualisées du PNEC dans les délais requis par la Commission européenne.

En résumé, cette section renforce le constat de notre hypothèse : la gouvernance multi-niveaux, en l'absence d'instruments contraignants de coordination, nuit gravement à la mise en œuvre efficace des obligations européennes. Le cas belge illustre un véritable blocage structurel. Le PNEC, au lieu d'être un outil stratégique d'ambition climatique, devient une suite de plans sans lien direct. Dans ces conditions, la réussite de la transposition de RED II ne peut être garantie.

-
1. Commission européenne, SWD(2024) 44 final, « Évaluation du projet de plan national énergie-climat actualisé de la Belgique », 2024, p. 2.
 2. Conseil central de l'économie, « Avis sur le projet de plan PNEC 2023 », 2023, p. 6.
 3. Rapport UCL, « La gouvernance climatique en Belgique », 2023, p. 9.
 4. Table ronde sur la coordination climatique, 25 avril 2023, p. 4.
 5. Feuilles de route régionales : Wallonie (2023), Flandre (2022), Bruxelles (2023).
 6. Rapport de synthèse sur la gouvernance climatique en Belgique, 2023, p. 11.

20. Discussion

Les résultats empiriques analysés tout au long de ce travail permettent à présent de revenir sur notre question de recherche à savoir : *Comment expliquer la mise en œuvre de directives européennes à partir de facteurs domestiques ?*

En mobilisant le modèle top-down de l'eupéanisation tel que théorisé par Tanja Börzel et Thomas Risse, nous avons pu structurer notre analyse autour de deux dimensions fondamentales : la résistance à travers les mobilisations citoyennes et les contraintes institutionnelles, qui représentent nos deux hypothèses.

La présente discussion cherche à mettre en lien ces deux aspects à partir du cas de la Belgique, et plus précisément de la Wallonie, afin d'en dégager une réponse claire et complète .

D'une part, l'hypothèse 1 a permis de démontrer la manière dont les mobilisations citoyennes constituent un facteur domestique significatif susceptible de freiner la mise en œuvre d'une norme européenne.

Les recours analysés devant le Conseil d'État, dans le cadre d'implantation de parcs éoliens, montrent que la résistance ne se limite pas à une opposition d'opinion : elle s'institutionnalise dans des mécanismes juridiques, mobilise des expertises techniques et environnementales, et génère des délais administratifs généralement supérieurs à trois ans.

Ces formes de mobilisation, bien que légitimes dans une démocratie, révèlent une tension structurelle entre les exigences européennes qui visent une accélération du déploiement des énergies renouvelables afin de répondre aux normes européennes posées par la Directive RED II et la réalité du terrain, marquée par une exigence d'acceptabilité locale.

Cette tension s'interprète, selon Börzel et Risse, comme un *misfit* sociologique, c'est à dire un décalage entre les normes top-down de l'Union européenne et les représentations collectives, les préférences locales,...

La directive RED II prévoit pourtant des mécanismes d'implication citoyenne, mais ceux-ci ne semblent ne pas avoir été suffisamment pris en compte ce qui a engendré des recours au Conseil d'Etat.

Les projets éoliens wallons, tel que nous l'avons évoqués, se heurtent à de fortes résistances de la part des citoyens ce qui par conséquent, au vu du délai de prise de décision du Conseil d'État entraîne un ralentissement de l'implantation de parcs éoliens. Cela se répercute directement sur les objectifs de la Région wallonne.

En effet, nous l'avons observé dans les stratégies politiques des entités, la région wallonne priorise l'éolien dans sa contribution aux objectifs de RED II d'atteindre les 32 % d'énergies renouvelables d'ici 2030. Il est vrai que l'éolien représente une part importante des énergies renouvelables sauf dans le cas qui nous occupe où la latence administrative empêche la région d'atteindre ses objectifs.

D'autre part, l'analyse de l'hypothèse 2 a mis en évidence que le système de gouvernance multi-niveaux qui caractérise la Belgique en matière d'énergie et de climat constitue un cadre institutionnel complexe peu propice à la mise en œuvre rapide et coordonnée des exigences européennes.

À travers l'analyse du PNEC 2021-2030 et de son actualisation en 2023, nous avons mis en évidence une lenteur administrative, mais surtout une absence de vision nationale coordonnée.

Le modèle belge repose sur une autonomie complète des quatre Gouvernements dans les matières qui leur ont été attribuées. Par ailleurs, elles sont dépourvues d'un pouvoir central ou hiérarchiquement supérieur ce qui engendre la compilation de priorités politiques distinctes.

Cette réalité s'oppose directement à l'esprit du règlement européen 2018/1999 sur la gouvernance de l'union de l'énergie, qui impose une planification stratégique intégrée, cohérente et en harmonie.

Dans ce contexte, le *misfit* institutionnel décrit par Börzel et Risse s'illustre pleinement, tant il correspond au fonctionnement concret de la gouvernance belge. En effet, la Gouvernance multi-niveaux belge apparaît comme une cohabitation d'entités autonomes, là où l'Europe attend un pilotage centralisé.

Dans son rapport de synthèse du 22 novembre 2018 portant sur la Gouvernance Belge en matière de climat, l'université catholique de Bruxelles souligne l'absence de *leadership* politique et de pilotage central en ces termes : « *chaque entité défend ses intérêts sectoriels sans souci du résultat global* »¹. Cette lecture est confirmée par la Commission européenne dans son évaluation du PNEC belge de 2023, qui mentionne un manque de clarté dans la répartition des efforts entre les entités et une absence de cohérence nationale².

Ainsi, les deux hypothèses se confirment à travers les données empiriques collectées. Elles permettent également de répondre pleinement à notre question de recherche qui précise que la mise en œuvre de la Directive européenne RED II en Belgique est freinée à la fois par des facteurs sociétaux démontrés par les mobilisations citoyennes contre l'éolien et par des facteurs institutionnels dus à la fragmentation de la gouvernance belge.

Le modèle de Börzel et Risse se montre ici particulièrement pertinent, car il permet de combiner deux types de résistances sous l'angle d'un décalage entre les attentes européennes et les réalités nationales. ainsi, la Belgique incarne un cas typique de faible adaptabilité institutionnelle c'est à dire qu'elle ne rejette pas idéologiquement l'intégration européenne, mais elle échoue à ajuster ses structures internes aux engagements externes. Cette incapacité d'adaptation crée un effet de friction qui compromet la réalisation des objectifs européens.

À la lumière de ces éléments, il est désormais possible de proposer une réponse construite à notre question de recherche, à partir du croisement des deux hypothèses et du modèle théorique mobilisé.

Ces deux hypothèses, bien que distinctes dans leur objet, forment ensemble une grille d'analyse complète du processus de transposition de la directive RED II en Belgique. L'hypothèse 1 s'inscrit dans l'approche sociologique du modèle de Börzel et Risse. Elle démontre la manière dont les mobilisations citoyennes peuvent agir comme frein à l'eupéanisation en exploitant les mécanismes administratifs disponibles, révélant un écart entre attentes locales et les normes européennes. L'hypothèse 2, quant à elle, relève de l'aspect institutionnel du modèle. Elle permet de mettre en évidence un décalage entre le mode Gouvernance belge caractérisée par la fragmentation et l'autonomie des entités et les exigences européennes qui reposent sur une logique d'intégration verticale et de coordination centralisée.

Cette double lecture permet de répondre à notre question de recherche de manière nuancée et complète : comment expliquer la mise en œuvre des directives européennes à partir de facteurs domestiques ? En confrontant les objectifs européens à deux types de réalités internes sociologiques et institutionnelles.

Notre étude montre que la résistance à l'eupéanisation ne procède pas nécessairement d'un rejet idéologique, mais bien d'un "misfit" multiforme, que ce soit par les comportements des citoyens ou par l'éclatement des pouvoirs. Ce double angle d'analyse permet non seulement de confirmer la pertinence du modèle de Börzel et Risse dans le cas belge, mais aussi de souligner sa capacité explicative dans des situations concrètes où les contraintes internes conditionnent fortement la transposition d'une norme externe.

Autrement dit, si les mobilisations citoyennes ont pu ralentir certains projets en Wallonie, c'est aussi parce qu'elles ont trouvé un terrain favorable dans une organisation institutionnelle fragile, peu coordonnée, et juridiquement fragmentée.

En définitive, la transposition de RED II en Belgique expose les limites de la gouvernance multi-niveaux lorsqu'elle n'est pas accompagnée de mécanismes de coordination efficaces. Le cas wallon, avec ses recours, ses résistances locales, et sa dépendance à l'éolien terrestre, met en lumière la nécessité de concilier planification centralisée et prise en compte des spécificités territoriales. Le cas belge confirme ainsi que les facteurs domestiques qu'ils soient sociaux ou institutionnels sont décisifs dans la réussite ou l'échec de l'eupéanisation. L'intégration ne dépend pas uniquement de la norme, mais aussi de la capacité à l'implémenter.

21. En conclusion

Au terme de ce mémoire, nous avons cherché à comprendre comment une norme européenne contraignante en l'occurrence la directive (UE) 2018/2001, dite RED II –est transposée dans un État fédéral complexe comme la Belgique. Après avoir présenté le cadre conceptuel de l'eupéanisation, et plus précisément le modèle top-down développé par Börzel et Risse, nous avons analysé la transposition de cette directive sous deux angles : les obstacles sociétaux (mobilisation citoyenne contre l'éolien en Wallonie) et les contraintes institutionnelles liées à la gouvernance multi-niveaux.

En utilisant des extraits du Conseil d'État, de la documentation de la Commission européenne, des rapports d'évaluation et des plans PNEC 2019 et 2023, nous avons pu confirmer nos deux hypothèses initiales. Tout d'abord, nous avons montré que les mobilisations citoyennes, notamment à travers des actions légales, ralentissent la mise en œuvre des projets d'éoliennes. Deuxièmement, nous avons confirmé que le modèle de gouvernance belge caractérisé par la fragmentation de l'autorité et la non-hiérarchie est un obstacle significatif à la coordination efficace nécessaire pour répondre aux obligations européennes.

La Belgique, comme nous avons pu l'observer, n'a pas pu atteindre les objectifs fixés par RED II ni respecter les délais de remise de son PNEC. Alors même que depuis novembre 2023, une nouvelle directive RED III renforce encore les exigences en matière d'énergies renouvelables, la situation belge reste fragile. Certains signaux montrent une volonté d'amélioration, comme l'adoption du décret wallon du 20 juillet 2023 sur les éoliennes, qui introduit une cartographie indicative des zones favorables, ou encore la refonte en cours du cadre de référence éolien. Mais ces initiatives restent limitées sans une réforme structurelle plus profonde.

La Flandre, toujours en désaccord sur la répartition des efforts climatiques (burden sharing), continue de bloquer la validation définitive du PNEC. Ce blocage démontre que malgré les recommandations de la Commission européenne, malgré l'existence de nombreuses structures de concertation, la Belgique peine à dépasser sa logique de compromis et son absence de pouvoir contraignant central. Elle se retrouve dans l'incapacité structurelle d'offrir une réponse unifiée aux directives européennes, et ce, alors même qu'elle est directement concernée par les effets du dérèglement climatique.

Dès lors, une question demeure ouverte : comment la Belgique pourra-t-elle répondre aux exigences de RED III et aux futures directives si elle ne se dote pas d'un mécanisme de gouvernance plus intégré et plus contraignant ? Face à l'ampleur des enjeux climatiques, il paraît essentiel que le pays dépasse les blocages politiques pour adopter une stratégie nationale claire et cohérente.

Il serait pertinent de réactualiser cette étude dans cinq ans, afin d'évaluer si RED III et la pression européenne auront permis à la Belgique d'adapter sa gouvernance. Car au-delà des normes, c'est la capacité d'un État à se réformer qui conditionne sa contribution à l'effort climatique collectif européen.

22. Bibliographie

Livres:

1. Boussaguet, L., Jacquot, S., & Ravinet, P. (2014). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po.
2. Costa, O., & Mérand, F. (2007). *Études européennes*. Brylant. [→ vérifier l'orthographe de l'éditeur : sans doute « Bruylant »]
3. Crespy, A., & Petithomme, M. (2009). *L'Europe sous tension : Appropriation et contestation de l'intégration européenne*. Paris : L'Harmattan.
4. Duez, D., Paye, O., & Verdure, C. (2014). *L'eupéanisation : Sciences humaines et nouveaux enjeux*. [Éditeur à compléter].
5. Jacquot, S., & Woll, C. (s.d.). *Les usages de l'Europe*. [Éditeur et date à compléter].
6. Mérand, F., & Weisbein, J. (s.d.). *Introduction à l'Union européenne : Institutions, politique et société*. [Éditeur et date à compléter].
7. Palier, B., & Surel, Y. (2007). *L'Europe en action : L'eupéanisation dans une perspective comparée*. Paris : L'Harmattan.
8. Petithomme, M. (2011). *L'eupéanisation de la compétition politique nationale : Adaptations et résistances en perspectives comparées*. Collection Europa. [Éditeur à compléter].
9. Saurugger, S. (2020). *Théories et concepts de l'intégration européenne* (2e éd. mise à jour et augmentée). [Éditeur à compléter].
10. Schwork, R. (2005). *Théories de l'intégration européenne : Approches, concepts et débats*. Montchrestien, Clefs Politique.

Revues

1. Aucante, Y. (2004). La nouvelle exception suédoise ? Le référendum sur l'euro de 2003. *Critique internationale*, (22), 9–16. Paris : Presses de Sciences Po.
2. Bafoil, F. (s.d.). *L'eupéanisation : Héritages, résistances, mobilisations collectives et cohésion*.
3. Balme, R., Le Galès, P., Lequesne, C., & Surel, Y. (2004). *Un regard européen sur les dynamiques institutionnelles contemporaines*. Paris : Presses de Sciences Po.
4. Conter, B. (s.d.). *Politiques sociales et influences européennes : Problématiser le changement et l'inertie*.
5. Duez, D. (s.d.). *L'eupéanisation au prisme de la science politique : Un nouveau regard sur l'Europe*.

6. L'intégration européenne et les politiques publiques : L'européanisation inégale des politiques sociales. (s.d.).
7. Moravcsik, A. (s.d.). Le grain et la grandeur. Les origines économiques de la politique européenne du général de Gaulle (1ère partie).
8. Moravcsik, A. (s.d.). Le grain et la grandeur. Les origines économiques de la politique européenne du général de Gaulle (2ème partie).
9. Radaelli, C. (s.d.). Européanisation. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po.
10. Saurugger, S., & Surel, Y. (2006). L'européanisation comme processus de transfert de politique publique. *Revue internationale de politique comparée*, 13(2), 179–211. Bruxelles : De Boeck Supérieur.
11. [Auteur à identifier]. (s.d.). *Analyser les résistances nationales à la mise en œuvre des normes européennes : Une étude des instruments d'action publique*.
12. [Auteur à identifier]. (s.d.). *Construire l'Europe en résistant à l'UE ? Le cas du processus de Bologne*.
13. Conseil central de l'économie, « Avis sur le projet de plan PNEC 2023 », 2023, p. 6.
14. Rapport UCL, « La gouvernance climatique en Belgique », 2023, p. 9.
15. Table ronde sur la coordination climatique, 25 avril 2023, p. 4.

Sitographie

<https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/les-traites-de-rome-1957/> (traité de rome)

https://commission.europa.eu/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_fr

https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_fr

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_22_7030

<https://www.touteurope.eu/societe/la-population-des-pays-de-l-union-europeenne/>

<https://www.plannationalenergieclimat.be/pnec-partie-a.pdf>

<https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/plan-national-energie-et-climat>

53 <https://www.plannationalenergieclimat.be/be-pnec-projet-actualisation.pdf>

https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1980080802#text

<https://awac.be/wp-content/uploads/2021/11/PACE-2030.pdf>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&from=>

<https://energie.wallonie.be/fr/21-03-2023-plan-air-climat-energie-2030.html?IDC=8187&IDD=168395>

<https://climat.be/doc/pnec-version-definitive.pdf> PNEC 2019 définitif

<https://www.rtf.be/article/en-attente-d-un-gouvernement-flamand-la-belgique-n-a-pas-pu-remettre-a-l-europe-son-plan-climat-definitif-11398586>

<https://www.rtl.be/actu/belgique/politique/la-belgique-ne-pourra-pas-rendre-son-plan-climat-temps-cause-dun-retard-cote/2025-05-03/article/748454>

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690578/EPRS_BRI\(2021\)690578_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690578/EPRS_BRI(2021)690578_FR.pdf)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32018R1999>

[CONCERE-concertation-entre-etat-federal-et-les-regions.pdf](https://www.cnc-nkc.be/sites/default/files/content/swaklimaat_2002_fr_nl.pdf)

https://www.cnc-nkc.be/sites/default/files/content/swaklimaat_2002_fr_nl.pdf

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019H0903\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019H0903(01)&from=ES)

<https://www.ucmvoice.be/2025/05/20/echec-negociations-burden-sharing/>

<https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2025/03/12/la-commission-europeenne-rappelle-la-belgique-a-l-ordre-pour-son/>

<https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2025/05/05/la-belgique-rate-a-nouveau-l-echeance-pour-presenter-son-plan-cl/>

<https://www.rtf.be/article/la-belgique-rate-l-echeance-pour-son-plan-climat-un-nouveau-delai-evoque-11541845>

<https://www.ucmvoice.be/2025/05/20/echec-negociations-burden-sharing/>

<https://energie.wallonie.be/servlet/Repository/cdr.pdf?ID=28134>

<https://www.ccecrb.fgov.be/>

<https://frdo-cfdd.be/fr/>

<https://climat.be/doc/pfec-pour-cmr-221119-v20-11-2019-fr.pdf>

<https://www.rescoop-wallonie.be/wp-content/uploads/2022/03/Avis-de-REScoop-Wallonie-Pax-Eolienica.pdf>

<https://climat.be/doc/results-climate-round-tables-2023-01-fr.pdf>

https://energie.wallonie.be/servlet/Repository/pace-2030-02_03_2024.pdf?ID=73812

https://document.environnement.brussels/opac_css/elecfile/PACE_FR.pdf

<https://climat.be/doc/rapport-de-synthese-gouvernance-2024.pdf>

<https://climat.be/doc/rapport-de-synthese-gouvernance-2023.pdf>

<https://climat.be/doc/rapport-de-synthese-gouvernance-2022.pdf>

<https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/plan-national-energie-et-climat>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001>

<https://juportal.be/moteur/formulaire>

<https://climat.be/doc/pfec-2024-mise-a-jour-definitive.pdf>

<https://climat.be/doc/pnec-2023-projet-actualisation.pdf>

NB : ChatGPT a été utilisé dans le cadre de reformulations de certain morceau de phrase, de synonyme, de compréhension de notion que je ne maîtrisais pas ou des partie de texte que je ne comprenais. En aucun cas je ne l'ai utilisé en tant que source.