

« REGIONS AGAINST THE FEDERAL STATE » : LA
POLITIQUE PUBLIQUE BELGE EN MATIÈRE D'ONDES
ÉLECTROMAGNÉTIQUES VUE AU TRAVERS DES ÉCRITS DE
MICHAEL KEATING

DEBLANDER Caroline¹, SCHIFFINO Nathalie²

ISPOLE Institut de
Sciences Politiques
Louvain – Europe

Working Papers

N°3 - 2012

¹ Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe, CMAP, UCL Mons (Belgique)

² Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe, CMAP, UCL Mons (Belgique)

La série Working Papers ISPOLE a pour objectif de promouvoir le développement et la diffusion des travaux de recherche sur « le, la et les politiques » tant au niveau belge qu'europpéen et international. Les thématiques traitées touchent le pouvoir, les identités politiques et les phénomènes de mémoire collective, les institutions, les acteurs et les comportements politiques (vote, participation...), les conflits internes et internationaux et les politiques publiques (administration et management public). Une attention particulière est portée aux différentes méthodologies qualitatives et quantitatives d'analyse des phénomènes politiques tant en termes comparatifs que d'études de cas.

Il s'agit d'offrir un espace de valorisation des recherches en cours menées au sein de notre Institut et au-delà. Les Working Papers ISPOLE permettent la diffusion des travaux des membres de l'Institut ou des chercheurs et des professeurs participants ou étant associés à ses activités. Leur ambition est également de faire connaître certains des meilleurs travaux des doctorant-e-s de l'Institut.

Dans le but de mettre à la disposition de la communauté scientifique des recherches originales, cette série de Working Papers ISPOLE est conçue comme une catégorie intermédiaire de publication permettant aux chercheurs de rendre accessibles des travaux d'intérêt et de qualité, qui pourront par la suite faire l'objet d'une publication conventionnelle (ouvrage, article dans une revue scientifique).

Les textes publiés sont signés et référencés (DIAL UCL). Ils sont publiés et archivés sur le site internet de l'ISPOLE. Les auteur-e-s conservent leurs droits sur les textes.

Responsable éditoriale : Dr. Virginie Van Ingelgom [Virginie.Vaningelgom@uclouvain.be]

Gestionnaire de la collection : Mme Karine Verstraeten [Karine.Verstraeten@uclouvain.be]

Les working papers ISPOLE sont disponibles en ligne sur le site : <http://www.ucl.be/402389>

Notre site : www.uclouvain.be/ispole

Récemment paru :

- Raone, J., Schiffino, N., Taskin, N., Donis, C. (2012), « Understanding the organizational regulation of societal risk through the combination of New Institutionalism and Social Regulation Theory. A proposal. ».
- Pellon, G., Vandamme, D. (2012), « Inter-organizational relations in peacebuilding processes. An Insight from Kosovo ».

Si vous désirez de plus amples informations sur la Série des Working Papers ISPOLE, nous vous invitons à contacter la gestionnaire de la collection, Mme Karine Verstraeten (Karine.Verstraeten@uclouvain.be)

« REGIONS AGAINST THE FEDERAL STATE » : LA POLITIQUE PUBLIQUE BELGE EN MATIÈRE D'ONDES ÉLECTROMAGNÉTIQUES VUE AU TRAVERS DES ÉCRITS DE MICHAEL KEATING

Abstract :

In Keating's work, regionalism is conceived both as a claim for territorial self-government and as a contribution to problem solving. The Belgian electromagnetic fields' (EMF) regulation illustrates this double process. It shows that territorial management can be accomplished through policy, as pointed by Keating. Regions capture the EMF regulation competence from the State with a twofold objective. Regions aim at being recognized as legitimate levels of power within the State, and at solving the risk of electromagnetic emission through environmental policies.

Until 2007, EMF regulation was in the hand of federal government, under the ministry of Health. In 2007, the Region of Brussels adopted an ordinance with the aim of regulating base stations. To hamper regional autonomy in the sector, federal government and the operators took the Region to the constitutional court arguing that EMF belong to federal health competencies and that Regions are therefore not a relevant level of power. In 2009, the constitutional court concluded that EMF regulation is more an environment portfolio than a health one, and *de facto* it transferred the competence from the State to all Regions. Regions moved in quite a disorganized way in implementing their new competence. Brussels had already passed an ordinance and quickly assigned an administration to implement its new public policy. The Walloon Region remained in a law gap for a few months; it finally adopted a decree in April 2009 and afterwards designated an administration to implement it. The Flemish Region is still currently remaining in a law gap.

Keating analyses federalism as partly being an institutional response to regionalism within the State. By answering that way to claims for autonomy as well as to demands for problem solving, political actors can enhance their legitimacy and their efficacy. To put it in a nutshell, region-building within the State can improve democracy. EMF regulation tends to prove this statement. From 2007, EMF regionalization also meant the implementation of new participatory policy instruments such as public consultation. It therefore induces opportunities for new actors, and especially for mobilized citizens, to step in the regulation. In risk policies, proximity is significant, and Regions seem relevant to take public preoccupation into account.

Résumé :

Cet article vise à décoder le redimensionnement de l'action publique contemporaine par l'affirmation des Régions face à l'État fédéral. En analysant la régulation des ondes électromagnétiques (OEM) en matière de téléphonie mobile et d'antennes relais, l'article éclaire la manière dont une Région peut jouer sur la complexité organisationnelle et institutionnelle d'un État fédéral afin d'intervenir davantage dans la régulation d'un secteur. Comme le montrent les travaux de Michael Keating, qui servent de fil conducteur théorique à la réflexion, les Régions ne contestent pas l'existence de l'État en tant que telle, mais visent – au sein de cet État – à accroître leur autonomie par la captation de compétences.

L'accroissement de leur marge de manœuvre se combine à une deuxième motivation, elle aussi investiguée par Michael Keating : la recherche par les entités infra nationales d'une nouvelle légitimité dans le cadre d'un État en reconfiguration. En mettant en place des modalités de participation citoyenne, les Régions utilisent une stratégie de *problem solving* pour accroître leur proximité à l'égard des bénéficiaires finaux. En mobilisant des instruments participatifs, elles espèrent accroître leur légitimité aux yeux des citoyens. En ce sens aussi, et comme l'illustrent les recherches de Michael Keating, les politiques publiques constituent une ressource pour l'affirmation d'entités infranationales au sein d'un État en recomposition.

Sur cette base, l'article aboutit à montrer que le redimensionnement de l'action publique peut être évalué au regard d'au moins trois critères : le changement d'échelon auquel une compétence est maîtrisée, l'évolution dans le type d'instrument mobilisé, le traitement différencié des interactions avec les bénéficiaires finaux. Insistant sur le rôle des acteurs dans ces trois dynamiques, l'article montre comment la recomposition de l'action publique constitue à la fois un mécanisme d'expression des groupes d'intérêt environnementaux et d'affirmation d'un rôle d'entrepreneurs politiques par les partis verts. Plus largement, cet article vise à montrer, dans le contexte du système politique belge, trois régions en action : trois entités infra nationales prenant l'initiative d'intervenir dans les processus décisionnels relatifs à la téléphonie mobile.

Citation :

Deblander Caroline, Schiffino Nathalie (2012), « “Regions against the Federal State” : la politique publique belge en matière d'ondes électromagnétiques vue par les écrits de Michael Keating », ISPOLE Working Paper, n° 3, Louvain-La-Neuve : Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe, UCL.

Introduction

Cet article vise à décoder le redimensionnement de l'action publique contemporaine par l'affirmation des Régions face à l'État fédéral. Dans une période de fédéralisation accrue, il est particulièrement intéressant d'analyser les relations entre l'État et les Régions en Belgique. En analysant la régulation des ondes électromagnétiques (OEM) définie pour la téléphonie mobile et les antennes relais, l'article éclaire la manière dont une Région peut jouer sur la complexité organisationnelle et institutionnelle d'un État fédéral afin d'intervenir davantage dans la régulation d'un secteur. En 2001 et en 2009, les Régions ont tenté d'asseoir leurs compétences en matière d'OEM face à l'État. Comme le montrent les travaux de Michael Keating (1998a, 2001), qui servent de fil conducteur théorique à la réflexion, les Régions ne contestent pas l'existence de l'État en tant que telle, mais visent – au sein de cet État – à accroître leur autonomie par la captation de compétences.

L'accroissement de leur marge de manœuvre se combine à une deuxième motivation, elle aussi investiguée par Michael Keating (2009a) : la recherche par les entités infra nationales d'une nouvelle légitimité dans le cadre d'un État en reconfiguration. En mettant en place des modalités de participation citoyenne et de représentation des intérêts, les Régions utilisent une stratégie de *problem solving* pour accroître leur proximité à l'égard des bénéficiaires finaux. En mobilisant des instruments participatifs, elles espèrent accroître leur légitimité aux yeux des citoyens.

En ce sens aussi, et comme l'illustrent les recherches de Michael Keating (2009b), les politiques publiques constituent une ressource pour l'affirmation d'entités infra-nationales au sein d'un État en recomposition, en même temps qu'elles provoquent des reconfigurations d'acteurs. Ces dernières impliquent des changements dans les relations entre États et Régions ainsi que des modifications dans les coalitions de cause : « the restructuring of political space thus affects the patterns of winners and losers when issues are taken up or down to new arenas » (Keating 2009b : 42). Enfin, comme l'ont testé empiriquement Michael Keating et ses collègues (2008), le transfert de compétences à des entités infranationales permet une représentation différente des intérêts des citoyens et des groupes, en l'occurrence au sein d'un autre territoire : celui des Régions.

Sur cette base, l'article aboutit à montrer que le redimensionnement de l'action publique peut être évalué au regard d'au moins trois critères : le changement d'échelon auquel une compétence est maîtrisée, l'évolution dans le type d'instrument mobilisé, le traitement différencié des interactions avec les bénéficiaires finaux. Insistant sur le rôle des acteurs dans ces trois dynamiques, l'article montre comment la recomposition de l'action publique constitue à la fois un mécanisme d'expression des groupes d'intérêt environnementaux et d'affirmation d'un rôle d'entrepreneurs politiques par les partis verts. Plus largement, cet article vise à montrer, dans le contexte du système politique belge, trois régions en action : trois entités infra nationales prenant l'initiative d'intervenir dans les processus décisionnels relatifs à la téléphonie mobile. Sur le plan théorique, cela signifie que l'article repose sur une approche du *policy-making* par les Régions : comment, par la définition et la mise en œuvre d'une politique publique en matière de téléphonie mobile, les Régions parviennent-elles à négocier une nouvelle répartition du pouvoir face à l'État fédéral ?

Afin d'investiguer ce *rescaling* le plus valablement possible, la politique publique est étudiée sur le long terme, analysant son évolution en plusieurs étapes. La première section est

consacrée à l'entame du redimensionnement : avant 2009, le conflit entre l'État et les Régions était déjà amorcé même si cela n'a pas débouché d'emblée sur un processus de transfert de la compétence. Cette section présente les différents acteurs de la politique publique ainsi que leurs stratégies d'opposition à l'égard de l'État. La deuxième section prend acte du glissement effectif de la compétence depuis l'État fédéral vers les Régions. Cette section étaye l'hypothèse de Michael Keating sur l'affirmation des entités régionales par recherche d'autonomie et de singularité : elle montre comment chacune des trois Régions, une fois acquise la compétence, organise différemment la mise en œuvre de celle-ci. De plus, elle renforce le point de vue de Michael Keating selon lequel cette recherche d'autonomie correspondrait à une quête de légitimité : en abordant la question par le biais des instruments de politiques publiques, elle met en lumière les initiatives des acteurs politiques pour gagner en légitimité aux yeux des citoyens. Enfin, la conclusion synthétise l'articulation entre la politique publique étudiée et le corpus théorique développé par Michael Keating.

Précisons qu'au niveau méthodologique, nous procédons par analyse documentaire (certaines sources primaires et analyses secondaires sont citées in texto), et par entretiens semi-directifs (des extraits permettant de rendre plus vivante la description de la politique publique sont insérés dans l'article). En outre, nous avons débuté une analyse réputationnelle de l'influence des acteurs de l'espace de la politique publique. Cette méthode quantitative intervient dans une phase confirmatoire, pour valider des informations recueillies par les méthodes qualitatives d'analyse documentaire et d'entretiens. L'approche réputationnelle ne sera pas mobilisée dans le cadre de cet article. Mais la liste des acteurs de l'espace de la politique publique qu'elle a impliquée a aidé à cerner les réseaux d'acteurs dont il est ici question.

Les prémisses du redimensionnement d'action publique.

Entre le lancement de la technologie et 2009, diverses régulations sont adoptées. Le tableau 1 (en annexe) en résume les principales étapes. Nous proposons d'en décoder ici l'enchaînement.

Lors du lancement de la technologie, sous sa forme analogique en 1977 et sous sa forme numérique en 1994, les téléphones cellulaires relevaient de la compétence de plusieurs ministres fédéraux dont principalement les ministres de l'Économie, de la Santé et de la Protection des Consommateurs, et des Télécommunications. La téléphonie mobile était par ailleurs destinée à une clientèle spécifique (des hommes d'affaires) et aisée compte tenu du coût de la technologie. Très rapidement, et compte tenu des innovations technologiques constantes (portabilité et diminution du prix), la téléphonie est adoptée par une large frange de la population. Cette pénétration croissante de la technologie s'explique notamment, aux yeux des utilisateurs, par le fait que la téléphonie mobile est synonyme de liberté, de flexibilité et de confort de vie.

Cependant, les antennes relais, dispositifs nécessaires au fonctionnement de la technologie, font l'objet, au sein de la population, d'une désapprobation croissante depuis le début des années 2000. Concrètement, la multiplication des antennes relais dans les années 1990 s'explique par au moins trois facteurs. Premièrement, l'augmentation du nombre d'utilisateurs qui demandent une qualité de service accrue, c'est-à-dire une augmentation de la capacité du réseau et une diminution des trous de couverture. Deuxièmement, l'apparition de nouveaux opérateurs sur le marché des télécommunications mobiles, qui développent

chacun leurs propres réseaux et installent leurs propres antennes³. Enfin, l'apparition de nouvelles technologies comme l'UMTS et la LTE. Ces évolutions technologiques, permettant une capacité de transmission de données importante, fonctionnent sur des bandes de fréquence différentes de celles associées aux GSM ce qui implique la construction d'un nouveau réseau et, corrélativement, l'implantation de nouvelles antennes.

Les critiques énoncées à l'encontre des installations de téléphonie mobile émanent de comités de riverains, mobilisés de manière ponctuelle, et de groupes d'intérêt. Les comités de riverains contestent l'atteinte à leur cadre de vie, attitude expliquée par le truchement du syndrome NIMBY (Jobert 1998 ; Lafaye *et al.* 1993 ; Marchetti 2005). Que ce soit en milieu urbain ou rural, ils critiquent l'impact négatif de ces installations sur le paysage : leur cadre de vie en serait défiguré⁴. Ces riverains manifestent leurs griefs à travers des pétitions ou via la procédure d'enquête publique. Plus largement, ils participent et alimentent un mouvement d'opinion sur les effets négatifs qu'exerceraient les ondes sur la santé (publique). De manière significative, l'Eurobaromètre spécial 272a de juin 2007 indique que jusqu'à 44 % des Belges ne s'estiment pas suffisamment informés des risques possibles pour la santé liés aux champs électromagnétiques. Certains groupes d'intérêts, comme Teslabel, jouent parfois un rôle d'information et de témoignage à l'égard de la population. Les médias⁵ relayent des craintes que ressentirait la population quant aux effets des OEM.

Et il faut relever ici une caractéristique particulièrement intéressante, en termes de régulation publique, du problème : la perception encore paradoxale qu'en ont les citoyens. Avec un taux de pénétration de plus de 100 %, la technologie reste largement acceptée à l'heure actuelle. Et l'Eurobaromètre spécial 347 de juillet 2010 constate un recul des inquiétudes en Belgique (de 45 % à 31 %). Pourtant, la même analyse avance que la majorité des sondés estime que les autorités publiques n'agissent pas efficacement en la matière et que seule une minorité (qui équivaut quand même à 36 % en Belgique) s'estime satisfaite par la protection publique.

Aux réticences exprimées par les citoyens à l'encontre des antennes relais viennent s'ajouter à un autre facteur qui explique la mise à l'agenda du problème des OEM. En 1999, les

³ Lorsque les nouveaux opérateurs font leur apparition sur le marché, le choix du lieu d'implantation des antennes se fait à l'initiative de chaque opérateur sans qu'il y ait de concertation. Puis, afin de rationaliser les investissements en termes d'infrastructure et d'atténuer l'impact d'une prolifération d'antennes au niveau urbanistique, l'utilisation partagée des sites d'antennes (site-sharing) devient une obligation légale.

⁴ Dans la presse, quelques exemples attestent de la mobilisation des riverains contre les antennes de mobilophonie : Dethine C., 1997, « Proximus dans le collimateur des riverains du château d'eau Saint-Marc en croisade contre les antennes relais », *Le Soir*, 28 novembre ; Gilissen N., 1999, « Antennes GSM et contestation des riverains. L'arrivée d'un nouvel opérateur relance le débat », *Le Soir*, 2 août ; Lambert E., 2002, « Des riverains réagissent au nom du principe de précaution. Veto citoyen aux antennes GSM », *Le Soir*, 23 octobre ; Bodeux P., 2006, « Mobilisation contre neuf antennes GSM », *Le Soir*, 18 février ; Sonon C., 2007, « Les habitants disent non au relais Astrid », *Le Soir*, 21 février ; Durieux S., 2007, « Un lobby tournaisien de la vigilance », *Le Soir*, 14 avril ; Bodeux P., 2008, « Treize antennes sur un clocher », *Le Soir*, 2 février ; Leprince P., 2009, « L'antenne GSM suspendue par le Conseil d'État », *Le Soir*, 25 février.

⁵ Par exemple : L.D., 2006, « Sans fil non sans reproches ? », *La Libre Belgique*, 4 octobre ; Schoune C., 2006, « Les relais GSM sous tension », *Le Soir*, 3 octobre ; S. Fi., 2006, « Antennes GSM : les demandes se multiplient... les tensions aussi », *Le Soir*, 12 septembre.

écologistes entrent, pour la première fois dans l'histoire politique belge, dans une coalition gouvernementale. Sur les matières environnementales, ils saisissent cette fenêtre d'opportunité et jouent un rôle d'entrepreneur politique (Kingdon 1984). En 2001, la ministre écologiste de la Santé publique adopte une norme plus restrictive que la norme de référence internationale.

L'exécutif fédéral justifie l'abaissement de la norme, qui le singularise des normes européennes et internationales, par le principe de précaution : il serait nécessaire de prendre en compte l'exposition involontaire aux radiations. Pour assurer la mise en œuvre de sa décision, l'arrêté royal confie à une agence administrative, l'Institut Belge des Postes et Télécommunications (IBPT), la mission d'effectuer des contrôles sur le terrain. Ces contrôles entrent véritablement en application à partir de janvier 2002. En termes d'information à la population, il s'agit d'une avancée positive puisque les évaluations des champs électromagnétiques peuvent être effectuées gratuitement sur simple demande de la part des citoyens, même si l'IBPT peut aussi en réaliser à sa propre initiative⁶.

Outre la volonté des écologistes de mettre en œuvre leur programme politique, plusieurs autres acteurs et événements influencent de manière déterminante le choix de l'État fédéral en faveur d'une norme plus restrictive.

Tout d'abord, le 11 octobre 2000, le CSH émet un avis afin de préconiser une norme de 3V/m, en application du principe ALARA (*As Low As Reasonably Achievable*). Cet organe fédéral d'expertise sanitaire justifie l'application du principe de précaution en ces termes : « *La directive de l'ICNIRP est approuvée et acceptée comme référence. Compte tenu du fait que l'arrêté royal a trait spécifiquement à la santé et compte tenu des incertitudes qui règnent tant au sujet des possibles effets athermiques (ou non thermiques), qu'au sujet des implants médicaux dont la norme de l'ICNIRP fait abstraction, le Conseil estime que dans le cadre du principe de précaution, il convient d'appliquer une plus grande marge de sécurité que celle utilisée dans la directive de l'ICNIRP* ». Cet avis, publié quelques mois avant la réglementation de la ministre fédérale, en a sans doute conforté la stratégie de précaution, mais le pouvoir fédéral a néanmoins opté pour une norme intermédiaire (20,6 V/m) entre celle préconisée par les pouvoirs supranationaux (41V/m) et le CSH (3V/m). Nous verrons que cette stratégie de compromis, conciliant les appréhensions de la population et les intérêts des opérateurs, autour de l'avis du CSH alimentera le conflit entre l'État fédéral et les Régions associées à un groupe d'intérêt mobilisé sur la question des champs électromagnétiques (l'asbl Teslabel).

Ensuite, le 10 juillet 2000, exprimant le point de vue des consommateurs par rapport à la problématique, la Commission pour la Sécurité des Consommateurs a estimé qu'« *il vaut mieux prévenir que guérir et que le principe de précaution impose d'adopter des limites de rayonnement électromagnétique les plus restrictives possible en vue de la protection de la*

⁶ Selon les rapports d'activité annuels de l'IBPT, il y a eu une importante croissance du nombre de contrôles des sites d'antennes : en 2005, 90 sites ont été contrôlés, en 2006, 137, en 2007, 233 et en 2008, 285.

population (...). La commission estime donc qu'il convient d'adopter les valeurs maximales suivantes pour le rayonnement électromagnétique : 4 Volts/mètre à 900 MHz⁷. »

Enfin, en marge de ces avis non contraignants, deux ministres régionaux compétents en matière d'Environnement, l'un au niveau de la Région Bruxelles-Capitale, Didier Gosuin (FDF, libéral francophone), et l'autre au niveau de la Région wallonne, Michel Foret (MR, libéral francophone), ont plaidé eux aussi pour l'application d'une norme de 3V/m. Avant l'arrêté de la ministre fédérale Magda Aelvoet, aucune norme n'était définie en Belgique et ils ont donc estimé devoir intervenir eux-mêmes dans la définition d'une norme : « *Fin des années 1990, j'étais alors ministre de l'Environnement, je suis de plus en plus interpellé, pas seulement moi, mais aussi mon collègue Michel Forêt, le ministre de l'Environnement en Wallonie... de plus en plus interpellé par les associations, par des communes, par des particuliers quant à la prolifération des antennes. (...) Nous avons déposé un arrêté de gouvernement pour limiter à 3V/m. (...) Nous avons déposé des propositions de 3V et nous avons soumis le problème à la conférence interministérielle de l'environnement. On est début des années 2000, début de ce qu'on appelle l'arc-en-ciel....* » (entretien avec un acteur politique).

Les deux Régions s'affirment alors, mais de manière différente. En Région wallonne, Michel Foret adopte une circulaire et définit une norme de 3 V/m suite à la consultation d'un collège composé de trois experts⁸. Le ministre estime intervenir à bon escient, comme il l'exprime à l'époque dans la presse : « *J'ai voulu lancer un signal fort à tous les acteurs politiques concernés. Vers le gouvernement fédéral en particulier qui envisage de mettre en service un quatrième opérateur sans véritable concertation avec les Régions ? (...) Et après ? qui va gérer le réseau des antennes ? c'est pour notre compte⁹ !* ». En Région bruxelloise, Didier Gosuin adopte une démarche plus participative que réglementaire. S'il préconise officiellement une norme de 3V/m il préfère, avant d'arrêter sa décision sur une norme par arrêté de gouvernement, consulter une série d'acteurs concernés par ladite réglementation. La Région flamande n'intervient pas telle que ses homologues.

Face à ces démarches régionales, en juin 2000, l'État fédéral décide de réunir l'ensemble des ministres compétents en matière d'Environnement (aux niveaux fédéral et régional donc) pour annoncer son intention de prendre une disposition en matière de santé publique. Une controverse apparaît alors entre les Régions et l'État fédéral, qui sera soumis en urgence à l'avis du Conseil d'État afin de savoir qui, des Régions ou de l'État fédéral, est compétent en cette matière.

C'est le premier point de ponctuation de la politique publique, au sens de Baumgartner et Jones (1993 et 2005). Selon ces derniers, les « ponctuations » sont des changements brusques de politiques publiques alternant avec de longues périodes de stabilité. Dans cette

⁷ L'avis de cette commission a été sollicité par le ministre de la Santé afin d'évaluer les rapports produits par trois experts sanitaires que le gouvernement avait désignés pour étudier la problématique des OEM et rendre un avis motivé sur le sujet. Cette commission, créée en 1995, réunit des représentants des organisations des consommateurs, des autorités, des experts et des organisations professionnelles (notamment les fabricants).

⁸ H.Do, E.D., 2000, « Les antennes GSM sous contrôle en Wallonie », *Le Soir*, 11 mai.

⁹ H.Do, E.D., 2000, « antennes GSM en Wallonie : plus dure sera la norme », *Le Soir*, 11 mai.

logique, la mise à l'agenda d'un problème public, comme celui des OEM, atteste que les décideurs politiques se soucient du problème. Elle induit que la marge de manœuvre (en d'autres termes, la capacité d'autorégulation) des groupes cibles peut être limitée. Les lieux institutionnels au sein desquels sont prises les décisions autoritaires concernant le problème à résoudre sont appelés des « arènes de politiques publiques » (arène législative, exécutive, judiciaire). Chaque arène véhicule des « images de politiques publiques », c'est-à-dire les idées que les acteurs politiques défendent au sujet du problème et de sa résolution, dans le cadre de relations de collaboration et de compétition avec d'autres coalitions de cause (Sabatier et Jenkins-Smith 1993).

Sans attendre l'avis du Conseil d'État, le gouvernement wallon adopte, le 20 juillet 2000, un Recueil des bonnes pratiques. Ce texte n'a aucune valeur juridique, il n'est pas contraignant pour les acteurs, mais de l'avis de tous ceux que nous avons consultés, il sert à l'époque de point de référence en l'absence de cadre légal clair. L'opportunité de l'adoption d'un tel texte est justifiée en ces termes : « *En raison de l'absence totale de normes en la matière, et en l'absence de certitudes scientifiques quant à la nocivité des ondes électromagnétiques émises par les antennes GSM, le ministre Foret, en concertation avec le gouvernement wallon, a décidé, au niveau régional, de fixer une norme réglementaire à 3 V/m comme seuil d'intensité du champ électromagnétique à ne pas dépasser dans les lieux accessibles au public* ».

Finalement, le 28 juillet 2000, le Conseil d'État rend son avis estimant qu'en cette matière, la compétence première relève de la Santé publique et donc du gouvernement fédéral. Cependant, les Régions wallonne et bruxelloise n'acceptent pas la décision et leurs services juridiques contestent l'avis remis par le Conseil d'État. Dans un tel contexte de conflit à répétition, les ministres régionaux et fédéraux décident de se concerter et surtout de prendre acte, d'accepter et de signer le fait que le pouvoir fédéral est compétent. Un accord de principe est signé par lequel les Régions reconnaissent la compétence du niveau fédéral, ce qui met fin temporairement à la concurrence entre les niveaux de pouvoir. Cette intermédiation des intérêts permet à l'État fédéral de poursuivre dans la voie qu'il avait choisie et conduira à l'adoption de l'arrêté Aelvoet. En réponse aux velléités d'interventions régionales, l'exécutif fédéral y mentionne explicitement que « *la norme fédérale est une norme de sécurité vis-à-vis de la population ; en d'autres termes, une norme qui tient compte des effets sur la santé publique. Une telle norme ne peut être fixée qu'au niveau fédéral* ». Ce processus montre la complexité des interactions, largement documentées par Michael Keating (2009b), qui se trouve à l'intersection entre l'État et ses entités fédérées, la démocratie, la maîtrise des politiques et des frontières.

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer la conciliation entre l'État et les Régions, à ce stade. Tout d'abord, compte tenu du poids de la participation sur le fonctionnement du système politique belge, il est possible que les partis politiques aient souhaité éviter une querelle entre niveaux de pouvoir dans le secteur de la téléphonie mobile. Au début de la nouvelle législature, il était important d'assurer la cohésion des coalitions gouvernementales, leur relative homogénéité facilitant le compromis¹⁰. Ensuite, il

¹⁰ En 1999, des élections avaient été organisées tant au niveau fédéral que régional. Dans trois gouvernements sur quatre (au fédéral, en Région flamande et en Région wallonne), les socialistes et les libéraux s'étaient associés aux écologistes. En Région bruxelloise, ils avaient un social-chrétien néerlandophone (Jos Chabert, CVP) comme partenaire de coalition.

est probable que les pressions, exercées par le CSS ainsi que par les groupes d'intérêt et autres comités de riverains mobilisés autour de la problématique des ondes électromagnétiques, allant dans le même sens que la volonté des Régions, aient favorisé un compromis : « *C'est une des normes les plus strictes d'Europe, les 20,6 V/m... je crois qu'il y a eu un compromis... (...) Je pense que cette position est beaucoup liée aux avis pris par le CSH, il y en a eu deux à cette époque, et il y a eu beaucoup de pressions et finalement ils ont dit ça ne se justifie pas scientifiquement mais on va quand même prendre une marge et adopter une norme plus stricte que les recommandations [européennes et internationales].* » (entretien avec un acteur économique.)

Une fois cette intermédiation d'intérêts entre acteurs régionaux et fédéraux aboutie, ce sont les groupes d'intérêt qui interviennent par voie judiciaire. L'association Teslabel introduit le 20 juillet 2001 un recours à l'encontre de l'arrêté royal devant le Conseil d'État. Le groupe d'intérêt invoque plusieurs motifs. De manière significative, Teslabel invoque que l'arrêté royal ne relèverait pas de la compétence en santé publique de l'autorité fédérale : pour eux, les Régions seraient seules compétentes en matière d'implantation et d'exploitation des antennes de radiocommunication ainsi qu'en matière d'émission des antennes de téléphonie mobile.

La volonté d'une prise en charge de la problématique par les Régions peut se lire comme une stratégie de *venue shopping* (Baumgartner et Jones 1993 ; Pralle 2006) de la part des groupes d'intérêts. Ces derniers identifient un niveau de pouvoir qui est susceptible de les écouter et ce, afin qu'*in fine* la politique publique évolue en faveur de leurs intérêts (Pralle 2003 : 233-234). Pour les groupes d'intérêt mobilisés autour des OEM, la définition de la problématique comme politique publique sanitaire relevant de la compétence de l'autorité fédérale ne leur permet pas de se faire entendre, ou de manière marginale. Cela s'explique par le fait que le secteur des télécommunications, et les opérateurs, entretiennent des relations de longue date avec le gouvernement fédéral. De plus, c'est un secteur qui rapporte beaucoup de ressources financières à l'État via la mise aux enchères des licences, des taxes et autres dividendes perçus par l'État.

Au-delà de cette stratégie substantive, Sarah Pralle (2003 :233) constate que le *venue shopping* peut être opportun pour une organisation, et particulièrement pour les associations environnementales, car cela peut attirer de nouveaux membres, servir l'identité et l'image de l'association, asseoir sa légitimité. Le fait de définir les OEM comme relevant de la compétence environnementale des Régions est profitable puisque cela donne une ampleur plus englobante et permet davantage de résonance avec d'autres problèmes liés à la pollution environnementale (Pralle 2006 : 19).

À l'époque, le Conseil d'État n'a pas retenu l'argument de violation de la loi des réformes institutionnelles. Pourtant, il est déjà présent et influencera la controverse entre État et Régions quelques années plus tard (cf.infra). Le second motif de Teslabel est que l'avis du CSH n'a pas été formellement pris en compte dans la décision finale. Validant ce second motif, le Conseil d'État rend son arrêt et annule l'arrêté royal de 2001 pour vice de forme. Cette décision montre le poids qu'exercent déjà, au début des années 2000, les acteurs associatifs protestataires, alors que ceux-ci viendront soutenir l'action des Régions dans leur concurrence avec l'État fédéral.

Pour pallier le vide juridique dans lequel la Belgique se trouve alors, un nouvel arrêté royal est adopté en 2005. Celui-ci reproduit quasiment mot pour mot l'arrêté précédemment annulé ; il mentionne simplement de façon formelle un avis du CSH. Suite à un nouveau recours de Teslabel aux mêmes motifs de non-respect de la loi sur la réforme institutionnelle, l'arrêté royal de 2005 est lui-même annulé. Ce recours montre la stratégie d'opposition systématique d'un groupe d'intérêt, et l'argument de compétence qui se révélera décisif dans la capture de la politique publique par les Régions. Cet élément est en cohérence avec la place qu'occupent certains groupes dans les processus de transfert, se positionnant comme des interlocuteurs notamment des Régions (Keating *et al.* 2008). Néanmoins, dans les faits, l'impact de cette décision est nul car le texte fédéral avait déjà été *de facto* rendu caduc par un arrêt de la Cour Constitutionnelle.

Cet arrêt de la Cour Constitutionnelle, rendu le 15 janvier 2009, affirme que les radiations non ionisantes relèvent de la compétence environnementale des entités fédérées : « *Les Régions sont compétentes pour prévenir et combattre les différentes formes de pollution de l'environnement (...). Cette compétence implique celle de prendre des mesures en vue de prévenir et de limiter les risques liés aux radiations non ionisantes, en ce compris la limitation de l'exposition de l'homme au risque de ces radiations qui se répandent dans l'environnement. La circonstance que ces mesures contribuent à la protection de la santé publique ne fait pas obstacle à la compétence régionale* ».

Un mandataire politique régional évoque en ces termes l'issue du conflit de compétence entre les Régions et l'État fédéral : « *La cour Constitutionnelle a dit autre chose que le Conseil d'État... en disant c'est de la compétence des Régions. Tant mieux ! J'aurais tendance à dire qu'ils ont corrigé... en fait, ce sont les Ecolos qui ont corrigé ce qu'ils avaient laissé (...). C'était les ministres verts qui portaient ce dossier au niveau fédéral et qui, véritablement, ont dépossédé à l'époque la Région et ils ont corrigé leur propre forfaiture.* » (entretien avec un acteur politique).

En effet, cet arrêt résulte de la poursuite de la stratégie d'affirmation de la Région bruxelloise à l'encontre de l'État fédéral. Étant donné la proximité des Régions par rapport à la mobilisation de certains riverains et estimant qu'il relève de sa compétence de gérer les risques potentiels liés aux OEM, la Région bruxelloise adopte une ordonnance en la matière. De nouveau, le parti écologiste joue un rôle d'entrepreneur politique dans la définition d'une norme plus restrictive et dans l'appropriation de la compétence, d'abord dans l'opposition parlementaire entre 1999-2004, puis au sein du gouvernement entre 2004-2009 (Évelyne Huytebroeck, Ecolo, vert francophone détenant le portefeuille de l'Environnement).

C'est au sein de l'arène législative, en tant que caisse de résonance des demandes citoyennes, que le design de la politique publique est déterminé. Une première proposition d'ordonnance voit le jour en 2002. Ce texte préconise l'application du principe de précaution et l'adoption d'une norme de 0,6 V/m, soit une norme nettement inférieure à toutes celles discutées jusqu'alors. Cette proposition d'ordonnance précise que le « *législateur régional, eu égard à sa compétence en matière d'environnement, est habilité à fixer des normes d'émission relatives aux antennes, afin que l'environnement ne soit pollué par ces radiations* ». En substance, cela veut dire que le législateur fédéral est compétent pour

arrêter une norme d'exposition humaine, une norme *d'immission*¹¹ tandis que le législateur régional est compétent pour fixer les normes *d'émission* des antennes.

Cette proposition n'aboutit pas, mais une deuxième proposition d'ordonnance est déposée par sept parlementaires issus de la majorité et de l'opposition en 2006. Il est utile de constater que tous les partis traditionnels (socialiste, libéral et social-chrétien francophone et néerlandophone) sont au pouvoir avec une ministre écologiste. Comme le constate l'opérateur Base : « *Le gros problème c'est que dès qu'Ecolo dit quelque chose, les autres partis suivent parce que c'est un sujet sensible ils ne peuvent pas se permettre de s'y opposer car ce serait injustifiable au niveau politique.* » (entretien avec un acteur économique). La proposition préconise l'application du principe de précaution et l'adoption d'une norme de 3 V/m. Elle est adoptée à une très large majorité, et il est prévu qu'elle entre en vigueur le 14 mars 2009. Pour les parlementaires régionaux, cumulant souvent leur mandat régional avec des fonctions de bourgmestre au niveau communal, il s'agit d'une stratégie électorale porteuse car cela leur permet d'accroître leur légitimité auprès de leur électorat et de montrer qu'ils se préoccupent du bien-être et de la santé de celui-ci.

La Région bruxelloise réalise donc un tour de force afin de s'approprier la compétence qu'on lui avait refusée quelques années auparavant. Cette action volontaire contre l'État va catalyser le deuxième point de ponctuation dans la politique publique. En effet, les opérateurs et le Conseil des ministres fédéraux, estimant qu'il y a violation des règles de répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées, introduisent en août 2007 un recours en annulation devant la Cour Constitutionnelle. C'est le véritable tournant vers la capture par les Régions de la politique publique jusqu'alors dévolue à l'État fédéral.

Cette étape de la politique publique illustre le point de vue développé par Michael Keating (1998, 2009a) selon lequel les Régions peuvent s'afficher comme un niveau de régulation intermédiaire (méso) entre l'État (macro) et les communes (micro). Elles constituent des espaces à part entière de politiques publiques, avec des caractéristiques économiques, politiques, historiques, sociales, culturelles propres, qui affirment leur identité au sein de l'État.

Le renforcement de l'autonomie des Régions.

La deuxième ponctuation de politique publique (Baumgartner et Jones 1993) est dès lors manifeste : les Régions ont capturé à l'État fédéral la compétence de normalisation en matière d'antennes. Nonobstant le jeu d'échelles, une fois que l'affirmation du pouvoir des entités fédérées est actée, il est intéressant de constater que les trois Régions s'approprient la politique publique différemment : en fonction des préférences régionales, dictées par leur degré d'urbanisation, par les partis politiques formant leurs gouvernements respectifs, et les coalitions d'acteurs en présence (lobby des opérateurs, place des acteurs administratifs, etc.). Néanmoins, un dénominateur commun aux trois Régions est frappant : l'imposition d'une norme pour les antennes de téléphonie mobile (et non plus une norme d'exposition) plus restrictive (3V/m) que celle de l'État fédéral. De plus, des agences administratives

¹¹ Une norme d'immission signifie que, à n'importe quel endroit de la Région bruxelloise accessible au public, la puissance enregistrée ne pourra dépasser le seuil fixé des 3V/m.

régionales se voient confier de nouveaux rôles en vue de contrôler l'application des normes en vigueur, l'IBPT n'étant désormais plus prépondérante.

La position défendue en Région bruxelloise est la plus sévère au regard des deux autres Régions. En effet, l'ordonnance prévoit une norme d'immission de 3 V/m, ce qui implique une prise en considération du cumul des rayonnements électromagnétiques et ce, dans tous les lieux accessibles au public. La sévérité de cette position s'explique par la présence des partis politiques verts au sein du gouvernement régional et par le degré d'urbanisation de la capitale¹². L'agence administrative désignée par la Région de Bruxelles-Capitale pour réaliser les contrôles est l'Institut belge pour la Gestion de l'Environnement (IBGE).

L'entrée en vigueur de l'ordonnance bruxelloise était initialement prévue le 14 mars 2009. C'est à ce moment que des discussions sont entamées entre les opérateurs et le cabinet de la ministre de l'Environnement, Évelyne Huytebroeck (Ecolo, écologiste francophone). Elles aboutissent, via un *Mémorandum of Understanding*, à surseoir l'application de l'ordonnance. La justification de cette postponement est de permettre aux opérateurs de réaliser les investissements nécessaires (implanter davantage d'antennes). Mais la perspective d'élections régionales en juin 2009 n'est pas étrangère à ce moratoire : il est important d'éviter des sujets polémiques en période électorale, les opérateurs contestant une décision publique techniquement plus contraignante pour eux. Avant que l'ordonnance n'entre réellement en application sur le terrain, il est prévu que trois arrêtés d'exécution soient adoptés.

En Région wallonne, un décret a été adopté en urgence, et sans réel consensus, avant les élections de 2009. La donne électorale joue ici dans un sens différent puisque la norme est techniquement moins contraignante pour les opérateurs. Le décret wallon prévoit en effet une norme de 3 V/m pour l'émission des antennes dans des lieux de séjour sans considération du rayonnement cumulé. Cette norme est calquée sur la norme appliquée au Luxembourg (entretien avec un acteur administratif). L'agence administrative responsable des contrôles est l'Institut Scientifique de Service Public (ISSeP) qui est un organisme parapublic qui possède une expertise de longue date dans le domaine des champs électromagnétiques.

La captation proactive de la politique publique relève de la Région bruxelloise dont l'initiative d'ordonnance a déclenché le processus de transfert de compétence. Pourtant, la situation en Région wallonne est loin d'être anodine. Elle semble osciller entre deux stratégies, l'affirmation et l'attentisme. L'affirmation d'une autonomie régulatrice est attestée par la circulaire du ministre Foret en 2000 et par le Recueil de bonnes pratiques. L'attentisme transparaît dans le fait que la Région se dit surprise par l'arrêt de la Cour Constitutionnelle : « *Personne n'avait prévu la décision de la Cour. Cela a surpris tout le monde. La Région a quand même réagi très vite. Ils ont voulu combler un vide juridique et ils ont légiféré dans un délai minimum. Maintenant, ils n'ont peut-être pas mesuré toute la complexité de la problématique.* » (entretien avec un acteur administratif). L'effet de surprise en Région

¹²Une solution pour limiter l'exposition aux rayonnements non ionisants des antennes relais est de surélever les antennes. En effet, au niveau environnemental, plus le mât est grand, moins les rayonnements atteignent les êtres vivants. Or, dans les villes, il est difficile de placer des antennes à plus de 15 m de haut (les antennes sont le plus souvent placées sur le toit des immeubles) car cela a une incidence en termes de pollution paysagère. Par contre, dans les campagnes ou dans les villes moins peuplées, cela pose moins de problèmes.

wallonne et bruxelloise est constaté par plusieurs acteurs (entretien avec un acteur administratif).

La Région flamande se démarque de ses homologues par sa stratégie de maîtrise, sans que le processus de régulation soit pour autant linéaire. Elle a choisi de constituer un dossier administratif traitant des différents volets de la politique (urbanisation, coût de nouvelles installations, agents administratifs à mobiliser notamment pour les contrôles, etc.) et, pour ce faire, elle a consulté les acteurs concernés. Diverses propositions de décrets et de résolutions ont été présentées au Parlement depuis 2008 ; cependant, toutes n'ont pas été accueillies favorablement. La proposition de décret la plus récente mentionne le choix en faveur d'une norme de 3V/m non cumulée, appliquée dans les zones accessibles au public. Elle serait assortie d'une originalité puisque dans les zones dites sensibles (écoles, crèches, hôpitaux et maisons de soins infirmiers), c'est la norme de 0,6 V/m qui pourrait être appliquée.

Même si rien à ce stade n'est officiel concernant l'agence administrative qui sera chargée de l'application de la norme, la Région flamande semble vouloir utiliser l'expérience et la compétence de l'IBPT qui, depuis la régionalisation de la compétence, est dépourvue de tout rôle en la matière. *« Ils préparent depuis 6 mois une analyse d'impact de la régulation qui reprend plusieurs choses : faut-il remettre un dossier à la commune, à la Région, avec un expert externe ou pas... ils ont 8 options possibles pour savoir comment l'administration peut fonctionner. Ils ont fait une analyse sur combien la norme doit être... Ils ont regardé l'impact sur l'économie notamment Belgocontrol par exemple. Ils ont contacté l'armée, les policiers, les radio amateurs, l'IBPT, les radios et TV... et ils ont tout mis ensemble et ils ont finalement une proposition avec ces 3 V/m non cumulés avec un cumul de 20 V/m et ils pensent travailler avec un expert au lieu de le faire chez eux, etc. mais au moins il y a un document qui explique pourquoi ils choisissent cette norme et pourquoi certains acteurs comme l'armée ou Belgocontrol sont exemptés... et ça manque un peu dans les deux autres Régions. »* (entretien avec un acteur administratif)

L'adoption plus tardive d'une régulation pourrait s'expliquer par une volonté d'optimiser les expériences des deux autres Régions. Comme le souligne Richard Rose (1991 : 4), confrontés à des problèmes similaires, les décideurs publics peuvent apprendre de leurs homologues agissant au niveau local, régional ou au sein d'autres nations. Le fait de tirer des leçons des actions d'autres décideurs les aide à gérer leurs propres problèmes. Si la leçon est positive, une politique publique peut être transférée, avec certaines adaptations si cela est nécessaire. Si la leçon est négative, on évite les erreurs commises par d'autres. Les députés flamands semblent s'inscrire dans cette dynamique puisqu'il est dit explicitement dans les documents parlementaires que la Région attend la mise en application de la norme en Région Bruxelles-Capitale pour voir dans quelle mesure celle-ci peut entrer en application. En outre, d'autres éléments d'explication peuvent être ébauchés : la prévalence des intérêts économiques en Région flamande ou le poids moins déterminant des partis verts au sein de la coalition gouvernementale régionale.

Une fois la compétence transférée du niveau fédéral au niveau régional, les stratégies des trois Régions varient donc. La marge de manœuvre dont dispose chacune renforce un redimensionnement de l'action publique par des acteurs plus indépendants les uns des autres dans le cadre de la structure fédérale. *« Ce n'est pas à moi de dire comment il faut faire mais force est de constater que la Région [flamande] a au moins un document. La*

preuve qu'il n'y avait rien de préparé au niveau de la Région wallonne est que Willy Pirard a travaillé toute la nuit à la suite de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle pour mettre ses idées sur papier et il s'est basé sur la norme luxembourgeoise... normalement c'est à l'administration wallonne de faire ça et pas à Pirard... (...) À Bruxelles, ce sont des parlementaires qui ont entendu des experts mais qui ne travaillent pas comme une équipe... il y en avait je ne sais pas combien... finalement ça devient un consensus politique. Ici [en Région flamande] c'est préparé par une administration et après ça part vers la politique. Je pense que le débat a été beaucoup plus poussé au niveau de l'administration. » (entretien avec un acteur administratif).

Cependant, du point de vue des opérateurs de téléphonie mobile, ce redimensionnement de l'action publique est néfaste pour les rendements du secteur. Le manque de cohérence entre les trois Régions, illustré par l'adoption de normes d'émission différentes, est critiqué par les opérateurs. De plus, les conséquences de l'adoption d'une norme restrictive sont pointées du doigt. En effet, en Région Bruxelles-Capitale, le choix d'une norme de 3 V/m cumulée compromet la qualité du réseau, notamment à l'intérieur des bâtiments. Le choix en faveur d'une norme restrictive implique également l'implantation de nouvelles antennes à la charge des opérateurs, ce qui induit un coût supplémentaire pour l'utilisateur.

Désormais, il existe un partage des compétences entre le niveau fédéral (Économie, Santé et Protection des Consommateurs pour les appareils téléphoniques, Télécommunications) et le niveau régional (Environnement pour les antennes). De nouveaux instruments sont mis en place par les différents échelons de pouvoir afin d'acquiescer davantage de légitimité.

Dans le secteur des téléphones portables, de nouveaux instruments d'action publique ont été mis en place : informatifs, communicationnels et participatifs, pour reprendre la typologie de Lascoumes et Le Galès (2004). Ceci apparaît d'autant plus important que les citoyens expriment leur mécontentement par rapport à un manque d'information donné par les autorités publiques sur les OEM. En effet, en juillet 2010, l'Eurobaromètre 347 montre que 40 % des citoyens européens se disent insatisfaits de l'information qu'ils reçoivent sur le sujet.

Les dispositifs participatifs permettent aux acteurs d'exprimer leurs points de vue et leurs intérêts et, le cas échéant, d'arriver à des solutions concertées. C'est avant tout une recherche de légitimité par une technique de *problem solving* qui est recherchée, telle que l'a analysée Michael Keating à travers plusieurs études de cas. « *Les Régions doivent quand même se positionner sur les demandes de permis, etc. donc pourquoi pas, ce n'est pas plus mal finalement. En tout cas, la Région bruxelloise a voulu se l'approprier parce qu'elle estimait que les normes n'étaient pas adaptées.* » (entretien avec un acteur associatif).

Au niveau fédéral, à l'initiative de la Commission de Sécurité des Consommateurs, un site Internet intitulé Infogsm a été mis en ligne. Il présente la réglementation en vigueur, expose des détails techniques sur la technologie et prodigue certains conseils aux utilisateurs comme l'utilisation d'un kit oreillette. De plus, en 2008, la ministre fédérale de la Santé (Laurette Onkelinx, PS, socialiste francophone) a édité un guide afin de mieux informer le public. Ce guide édicte une série de recommandations et fournit des conseils pratiques pour un usage raisonnable du téléphone portable et d'autres technologies fonctionnant par propagation d'ondes électromagnétiques.

En 2008, dans le cadre du Printemps de l'Environnement organisé à l'initiative du ministre fédéral de l'Environnement (Paul Magnette, PS, socialiste francophone), l'atelier Environnement et Santé s'est penché sur la problématique des OEM. Des représentants du secteur associatif étaient présents lors de cet événement et ont pu exprimer leurs points de vue et revendications.

D'autres associations jouent un rôle de relais d'information, par exemple, sur l'utilisation du téléphone portable par les jeunes, le Centre de Recherche et d'Information des Organisations de Consommateurs (CRIOC) présente une série de recommandations à destination des parents.

Autre exemple d'information, cette fois au niveau administratif, un cadastre recensant les antennes relais sur le territoire belge était accessible jusque janvier 2009 via le site Internet de l'IBPT. Étant donné la régionalisation de la problématique, ce sont dorénavant les Régions qui devront élaborer ce cadastre, même si cela prend du retard. « *La ministre [Huytebroeck] s'était donné deux ans pour élaborer ce cadastre et nous ne l'avons toujours pas aujourd'hui !* » (entretien avec un acteur politique).

Au niveau régional, un instrument participatif en tant que tel a été mis en place en 2008 au sein de la Région wallonne, à l'initiative du ministre de l'Aménagement du territoire André Antoine (cdH, social-chrétien francophone), afin d'encourager le dialogue entre experts et profanes. Partis politiques, administrations, experts, opérateurs, associations, etc. ont été invités à remettre leurs avis sur la régulation auprès d'une interface désignée par le ministre : l'association Inter-Environnement Wallonie, et à participer à une journée d'études. Les conclusions de cette consultation étaient destinées à orienter le cadre général de la politique régionale wallonne.

Enfin, dernière illustration, au niveau communal, pour l'implantation de nouvelles antennes relais, une information, sous forme d'enquête publique, est organisée à destination des riverains dans le cadre des procédures de permis d'urbanisme.

La concordance entre transfert de compétence et instruments participatifs mérite d'être soulignée. Comme le montrent les travaux de Michael Keating, la recherche de légitimité par les auteurs fait partie intégrante des processus de régionalisme. L'intérêt de la politique en matière d'OEM est de montrer à la fois la captation de pouvoir par des acteurs régionaux, le reformatage de l'action publique à l'échelle de l'État, et la quête de reconnaissance auprès des acteurs de la société civile. Les stratégies des acteurs politiques mais aussi celles des acteurs associatifs et des citoyens s'articulent pour formater la politique publique.

Conclusions et leçons tirées des travaux de Michael Keating.

Les travaux de Michael Keating permettent de décoder fort utilement des processus tels que ceux analysés dans cet article. Nous n'en esquissons ici volontairement que quelques pistes, tant les possibilités sont nombreuses.

Le fédéralisme, comme le montrent les recherches de Michael Keating, peut constituer une réponse institutionnelle au moins partielle aux expressions régionales. Il ne s'agit pas de contester l'existence en tant que telle de l'État fédéral, mais d'accroître la marge de manœuvre des Régions au sein même de la structure étatique. L'initiative de la Région bruxelloise en termes d'ordonnance en 2007, l'initiative de la Région wallonne en termes de

circulaire et de guide des bonnes pratiques en 2000, l'initiative de la Région flamande d'anticiper une délégation de la compétence par un dossier administratif, sont autant d'illustrations de l'aménagement par lequel des entités fédérées gagnent en autonomie et s'affirment face à l'État fédéral.

Une fois la régionalisation effective et le transfert de compétences réalisé, les Régions sont reconnues comme des niveaux de pouvoir légitimes dans des secteurs déterminés et sur des politiques précises. Elles peuvent accomplir un management territorial à travers les politiques publiques (Keating 2001 : 52).

Les Régions peuvent dès lors prendre en compte les revendications citoyennes, gérer le risque, et *de facto* apparaître au moins autant légitimes que l'État fédéral aux yeux des citoyens. En ce sens, la captation par les Régions d'une politique comme celle de la téléphonie mobile peut contribuer à asseoir les Régions comme acteurs à part entière de la structure fédérale. En effet, la Région est traditionnellement un niveau de pouvoir proche du citoyen. Xavier Mabilie souligne que, depuis les fondements de l'État belge, les citoyens s'identifient peu au niveau de pouvoir national et davantage au pouvoir local (Mabilie 1992). La Belgique correspond à ce que des auteurs comme Michael Keating ou Charles Tilly (Tilly 2007) appellent un *weak State*. Dans un tel État faible, la possibilité d'affirmation des institutions et de la société civile se trouve accrue.

Le redimensionnement contemporain de l'action publique conduit donc partiellement à la mise en place de modalités de démocratie participative. Il s'agit dans ce cadre d'entendre les points de vue d'une série d'acteurs impliqués dans une politique publique : les opérateurs, les acteurs administratifs, les riverains, les groupes d'intérêt... La mise en place de ces instruments participatifs peut se lire comme une stratégie électorale et de légitimation de la part des acteurs politiques, largement investiguée par Michael Keating et grâce à laquelle la société civile accroît son intervention dans le processus décisionnel.

Qui plus est, dans le cadre d'une politique du risque, comme celle relative à la téléphonie mobile, la participation peut être un adjuvant de la gestion de la conflictualité entre les acteurs. Comme le déclare Michael Keating (2001 : 56), « there is a widespread belief that regional-level institutions are necessary to help build networks of cooperation and partnership ». Ce processus permet de répondre au moins partiellement au changement de légitimité auquel est confronté l'État. Ce qui se révèle particulièrement d'actualité en Belgique. Le processus de fédéralisation entamé en 1970, conforté par des décisions comme celle relative à la téléphonie mobile, constitue une stratégie de reconfiguration des acteurs au sein de l'État (Keating 2001 : 263).

Références

Sources primaires

Arrêt du Conseil d'État n° 193456, 20 mai 2009.

Arrêté royal du 10 août 2005 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz, *Moniteur belge*, 22 septembre 2005.

Arrêté royal du 21 décembre 2001 modifiant l'arrêté royal du 29 avril 2001 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz, *Moniteur belge*, 29 décembre 2001.

Arrêté royal du 29 avril 2001 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz, *Moniteur belge*, 22 mai 2001.

Arrêté royal du 8 septembre 1997 relatif à l'établissement et à l'exploitation du réseau de mobilophonie MOB 2, *Moniteur belge*, 12 mai 1997.

Commission européenne, 2007, *Eurobaromètre spécial : les champs électromagnétiques*, 272a.

Commission européenne, 2010, *Eurobaromètre spécial : les champs électromagnétiques*, 347.

Conseil d'État, *asbl Teslabel Coördination et Vanderhulst*, n° 138.471, 15 décembre 2004.

Conseil de la Région Bruxelles-Capitale, Question à M. Didier Gosuin concernant les normes d'émission en matière de GSM, 9 février 2001, n° 22, pp.693-695.

Conseil de la Région Bruxelles-Capitale, *Questions d'actualité*, 8 décembre 2000, n° 12, 2000-2001, pp. 246-250.

Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, *Proposition d'ordonnance relative à la protection de l'environnement contre les effets nocifs et les nuisances provoqués par les radiations non ionisantes*, 4 mai 2002, A-305-1.

Conseil Supérieur d'Hygiène, 2000, *Avis du Conseil Supérieur d'Hygiène concernant le projet d'arrêté royal fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10MHz et 10 GHz*, 10 octobre

Cour Constitutionnelle, Arrêt n°2/2009 du 15 janvier 2009

CRIOC, *Jeunes et GSM*, <http://www.oivo-crioc.org/files/fr/4662fr.pdf> , [consulté le 15 janvier 2010].

Décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par les antennes émettrices stationnaires, *Moniteur Belge*, 6 mai 2009.

H.Do, E.D., 2000, « Les antennes GSM sous contrôle en Wallonie », *Le Soir*, 11 mai.

International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (1998), « Guidelines for limiting exposure to time-varying electric, magnetic, and electromagnetic fields (up to 30GHz) », *Health Physics Society*, 74 (4), pp. 494-522.

International Union of Telecommunication, *The world in 2009 : ICT facts and figures*, Geneva, 5-9 october 2009, http://www.itu.int/ITU-D/ict/material/Telecom09_flyer.pdf, [consulté le 20 mars 2010] .

Le Printemps de l'Environnement, Atelier « Environnement et Santé », groupe de mesures 5 : amélioration de l'environnement ambiant intérieur, http://www.printempsdelenvironnement.be/FR/les_ateliers/environnement_et_sante/resultats , [consulté le 20 mars 2010].

Loi du 12 juillet 1985 relative à la protection de l'homme et de l'environnement contre les effets nocifs et les nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, les infrasons et les ultrasons, *Moniteur belge*, 26 novembre 1985.

Loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, *Moniteur Belge*, 13 janvier 2001.

Ministère de la Région Bruxelles-Capitale, Arrêté de gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à certaines antennes émettrices d'ondes électromagnétiques, *Moniteur Belge*, 18 novembre 2009.

Ordonnance du 1^{er} mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, *Moniteur Belge*, 14 mars 2007.

Organisation Mondiale de la Santé, 2000, « Champs électromagnétiques et santé publique : téléphones mobiles », *Aide-mémoire*, n°193, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs193/fr>, [consulté le 10 septembre 2008].

Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007, *Proposition d'ordonnance relative à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes*, 30 janvier, A-289/2.

Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Proposition d'ordonnance relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes*, 20 juin 2006, A-289/1.

Recommandation du Conseil du 12 juillet 1999 relative à l'exposition du public aux champs électromagnétiques, *Journal Officiel des Communautés européennes*, L 199/55, 30 juillet 1999.

Sénat de Belgique, Question n° 4-352 adressée à la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, 15 février 2008.

Service Public Fédéral Santé Publique, Sécurité de la Chaîne Alimentaire et Environnement (2008), *Les champs électromagnétiques et la santé*, 38p.

Teslabel Coordination, *Recours au Conseil d'État contre l'A.R. dit GSM du 29/04/2001- juillet 2001*, http://www.paullannoey.be/telechargements/f_recours_gsm.pdf, [consulté le 17 mars 2010].

Vlaams Parlement, *Voorstel van decreet houdende de bescherming tegen de eventuele schadelijke effecten en de hinder van niet ioniserende stralingen*, 10 februari 2010, Stuk 371, n°1.

Vlaams Parlement, *Voorstel van decreet houdende de bescherming tegen de eventuele schadelijke effecten en de hinder van niet ioniserende stralingen*, 27 oktober 2010, Stuk 371, n°3

Vlaams Parlement, *Voorstel van resolutie betreffende het flankerend beleid voor straling*, 27 oktober 2010, stuk 715, n°3.

Vlaams Parlement, *Voorstel van resolutie betreffende niet-ioniserende straling*, 7 januari 2009, Stuk 1996, n°3.

Vlaams Parlement, *Voorstel van resolutie betreffende niet-ioniserende straling*, 15 oktober 2008, Stuk 1863, n°1.

Sources secondaires

BAUMGARTNER F.R., JONES B.D., 1993, *Agendas and instability in American politics*, Chicago, University of Chicago Press.

BAUMGARTNER F.R., JONES B.D., 2005, *The politics of attention. How government prioritizes attention*, Chicago, University of Chicago Press.

JOBERT A., 1998, « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 11 (42), pp.67-92.

- KEATING M., 1998a, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar.
- KEATING M., 1998 b, « Principes et problèmes du gouvernement asymétrique », *Politique et Sociétés*, 17 (3), pp.93-111
- KEATING M., 2001, *Nations against the State. The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, Macmillan, Palgrave.
- KEATING M., 2009a , « Social Citizenship, Solidarity and Welfare in Regionalized and Plurinational States », *Citizenship Studies*, 13 (5), pp. 501–513.
- KEATING M., 2009 b, « Rescaling Europe », *Perspectives on European Politics and Society*, 10 (1), pp.34-50.
- KEATING M., CAIRMEY P., HEPBURN E., 2008, « Territorial policy communities and devolution in the UK », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, doi:10.1093/cjres/rsn024, pp.1-16.
- KINGDON J.W., 1984, *Agendas, alternatives and public policies*, New York, Harper Collins.
- LAFAYE C., THEVENOT L., 1993, « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue Française de Sociologie*, 34 (4), pp. 495-524.
- LASCOUMES P., LE GALES P., (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po.
- MABILLE X. , 1992, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, CRISP.
- MARCHETTI N., 2005, « Les confits de localisation : le syndrome NIMBY », *Rapports Bourgogne*, Centre Interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), 5, <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2005RB-05.pdf> [consulté le 3 octobre 2008].
- PRALLE S.B., 2006, *Branching out, digging in. Environmental advocacy and agenda setting*, Washington, Georgetown University Press.
- PRALLE S. B., 2003, « Venue shopping, political strategy, and policy change : the internationalization of canadian forest advocacy », *Journal of Public Policy*, 23 (3), pp.233-260.
- ROSE R., 1991, « What is lesson-drawing? », *Journal of Public Policy*, 2 (1), pp. 3-30.
- SABATIER P., JENKINS SMITH H., 1993, *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- TILLY C., 2007 , *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WYNGAARD T., 2009, « La législation et la jurisprudence relatives aux antennes GSM », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 2035-2036.

Annexe

Tableau 1 : Résumé de l'évolution de la politique publique en matière d'ondes électromagnétiques

Au niveau international et européen	
Avril 1998	L'International Commission on Non Ionizing Radiation Protection (ICNIRP) fixe des valeurs guide en vue de limiter l'exposition du corps humain aux OEM 41,2 V/m pour une fréquence de référence de 900 MHz.
30 juillet 1999	L'Union européenne encourage à ses États membres de réguler les ondes électromagnétiques. Cette recommandation fait référence aux normes établies par l'ICNIRP.
Mai 2000	L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) publie un aide mémoire sur les ondes électromagnétiques, faisant référence aux valeurs guide de l'ICNIRP.
En Belgique	
12 juillet 1985	L'autorité fédérale adopte une loi relative à la protection de l'homme et de l'environnement contre les effets nocifs et les nuisances provoqués par les radiations non ionisantes.
Juin 2000	L'État fédéral décide de réunir l'ensemble des ministres compétents en matière d'Environnement (aux niveaux fédéral et régional donc) pour annoncer son intention de prendre une disposition en matière de santé publique.
10 juillet 2000	Avis de la Commission pour la Sécurité des Consommateurs en faveur des 3 V/m.
20 juillet 2000	Recueil des bonnes pratiques en matière d'implantation d'installations de télécommunications mobiles adoptée en Région wallonne.
28 juillet 2000	Avis du Conseil d'État confiant la compétence en matière d'ondes électromagnétiques au gouvernement fédéral.
11 octobre 2000	Avis émis par le Conseil Supérieur de l'Hygiène (CSH) encourageant l'adoption des 3V/m.
4 décembre	Accord de principe par lequel les Régions reconnaissent la compétence du

2000	niveau fédéral en matière d'OEM.
29 avril 2001	Adoption d'un arrêté royal fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques. L'arrêté Aelvoet (du nom de la ministre Agalev/Groen, écologiste néerlandophone) adopte une norme d'exposition du corps humain aux OEM à 20,6 V/m pour une fréquence de 900 MHz.
20 juillet 2001	Introduction d'un recours devant le Conseil d'État par un groupe d'intérêt, Teslabel.
4 mai 2002	Une proposition d'ordonnance est présentée à l'initiative d'une députée régionale bruxelloise écologiste, Dominique Braeckman.
15 décembre 2004	Arrêt du Conseil d'État annulant l'arrêté royal du 29 avril 2001.
4 mai 2005	Actualisation de l'avis émis en 2000 par le Conseil Supérieur de l'Hygiène (CSH) encourageant l'adoption des 3 V/m.
22 septembre 2005	Adoption d'un nouvel arrêté royal fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz
20 juin 2006	Une proposition d'ordonnance est présentée au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.
1 ^{er} mars 2007	La Région de Bruxelles-Capitale adopte une ordonnance relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes.
23 août 2007	Recours devant la Cour Constitutionnelle, introduit par le Conseil des Ministres et les opérateurs.
15 janvier 2009	Arrêt de la Cour Constitutionnelle confiant la compétence en matière d'OEM aux Régions.
20 mai 2009	Arrêt du Conseil d'État décidant d'annuler l'arrêté royal de 2005.