

Fédéralisme belge et *venue shopping* : le cas de la téléphonie mobile

Caroline Deblander and Nathalie Schiffino

Volume 31, Number 1, 2012

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1013135ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1013135ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (print)

1703-8480 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Deblander, C. & Schiffino, N. (2012). Fédéralisme belge et *venue shopping* : le cas de la téléphonie mobile. *Politique et Sociétés*, 31(1), 149–175.
<https://doi.org/10.7202/1013135ar>

Article abstract

The institutional change, noticed in 2009 in the Belgian mobile telecommunications' policy, is remarkable. Taking into account that federal states make the achievement of advocacy coalitions' strategies easier, this article is based on the assumption that, in addition to the institutionalist theory, federalization may be explained by strategies of "losing coalitions"—who want a privileged position in public policies—on venues and on framing. Furthermore, leaning on the path opened up by advocacy coalitions, institutions—in this situation Regions—can also be conceived as strategic actors, increasing their autonomy in a centrifugal federal state.

Fédéralisme belge et *venue shopping* : le cas de la téléphonie mobile

Caroline Deblander

Université catholique de Louvain

caroline.deblander@uclouvain-mons.be

Nathalie Schiffino

Université catholique de Louvain

nathalie.schiffino@uclouvain.be

La réorganisation institutionnelle intervenue en 2009 dans la politique publique belge de télécommunications mobiles est singulière. Considérant la perméabilité d'un État fédéral à certaines stratégies des coalitions de cause, cet article teste l'hypothèse selon laquelle, outre l'approche institutionnaliste, le processus de fédéralisation peut s'expliquer par les stratégies des acteurs lésés sur les arènes décisionnelles (*venue shopping*) et sur les images de politique publique (*framing*). De plus, s'appuyant sur les stratégies initiées par les coalitions de cause, les institutions, en l'occurrence les entités fédérées, peuvent également se comporter en acteurs stratégiques, accroissant leur autonomie dans un État fédéral de nature centrifuge.

The institutional change, noticed in 2009 in the Belgian mobile telecommunications' policy, is remarkable. Taking into account that federal states make the achievement of advocacy coalitions' strategies easier, this article is based on the assumption that, in addition to the institutionalist theory, federalization may be explained by strategies of "losing coalitions"—who want a privileged position in public policies—on venues and on framing. Furthermore, leaning on the path opened up by advocacy coalitions, institutions—in this situation Regions—can also be conceived as strategic actors, increasing their autonomy in a centrifugal federal state.

Par l'étude d'une politique publique à long terme, et considérant la plus grande perméabilité d'un État fédéral à certaines stratégies des coalitions de cause (Miller, 2007 ; Constantelos, 2010), il est possible de tester l'hypothèse selon laquelle, outre l'approche institutionnaliste, le processus de fédéralisation peut s'expliquer par les stratégies des acteurs lésés sur les arènes décisionnelles (*venue shopping*) et sur les images de politique publique (*framing*).

Pour tester cette hypothèse, nous analysons la politique publique menée en Belgique en matière de télécommunications mobiles. Concrètement, l'autorité fédérale détient la compétence en matière de télécommunications. Elle définit les règles en ce qui concerne le terminal de téléphonie mobile et la protection des consommateurs. Les Régions, compétentes en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, ont la capacité de définir les normes d'exposition aux antennes-relais – définition dévolue jusqu'en 2009 à l'autorité fédérale sur la base de sa compétence sanitaire. Les pouvoirs locaux jouent également un rôle en matière d'information aux citoyens, dans le cadre des procédures d'enquête publique, pratiquées lors de l'installation d'antennes-relais.

Notre étude de cas est intéressante à plusieurs égards. Premièrement, en 2009, un changement d'échelle est intervenu dans la répartition des compétences dans ce secteur. Cette fédéralisation à marche forcée peut s'expliquer par l'intervention de différentes coalitions de cause. Deuxièmement, cette autonomie accrue des entités fédérées a été obtenue par une définition environnementale de la problématique des ondes électromagnétiques (OEM), alors que des arguments d'ordre sanitaire prévalaient généralement au sein de la société civile et dans le chef des pouvoirs publics¹. Troisièmement, la téléphonie mobile fait l'objet d'une large acceptabilité sociale. Cependant, depuis la fin des années 1990, la technologie fait également l'objet d'interrogations persistantes quant aux risques de nocivité potentielle des OEM sur la santé. Le sujet reçoit donc une couverture médiatique récurrente. Des groupes d'intérêts et autres associations se constituent, amorcent des discussions quant aux normes idoines à adopter et interrogent les décisions posées dans l'intérêt général.

Considérant le rôle primordial des acteurs, la littérature sur le *venue shopping* constitue un prisme au travers duquel il est possible d'analyser le changement d'échelle intervenu dans le secteur de la téléphonie mobile en 2009. Cette théorie considère en effet que les changements institutionnels peuvent s'expliquer par les stratégies des acteurs lésés, définis comme des organisations dont les intérêts ne sont pas intégrés dans une politique publi-

1. À l'échelle européenne, la Commission appuie son intervention sur l'article 152 concernant la santé publique dans le traité instituant la Communauté européenne. De plus, la base légale de la majorité des pays européens pour la régulation des ondes électromagnétiques est sanitaire (Espagne, France, Finlande, Grande-Bretagne...) (European Commission, 2008).

que déterminée (Morris, 2007 : 841). De surcroît, considérant le lien intrinsèque entre les *policy venues* et les *policy images* (Baumgartner et Jones, 1993), ces acteurs peuvent influencer le cadrage d'un problème public, œuvrant dans le sens d'une nouvelle définition du problème, et ce, afin que ce dernier soit pris en compte par de nouvelles arènes décisionnelles. Dans le cadre du processus de fédéralisation belge, les Régions, soutenues par les associations ainsi que par les citoyens mobilisés, constituent des acteurs lésés. Compte tenu de la marginalisation de ces acteurs, ceux-ci pratiquent des stratégies de *venue shopping* et de *framing*.

Pour tester cette hypothèse opérationnelle, notre recherche investigate différents niveaux de pouvoir². Plusieurs arènes décisionnelles sont étudiées au niveau fédéral (pouvoir législatif bicaméral, gouvernement et administrations), au niveau régional (pouvoir législatif monocaméral, gouvernement et administrations) et au niveau communal (organe législatif et exécutif, administrations). De surcroît, nous prenons en compte dans notre analyse les décisions produites par les juridictions administratives que sont le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle³.

Ce matériau empirique est recueilli à partir de deux techniques de collecte de données complémentaires. D'une part, la recherche documentaire a permis de récolter des sources primaires (documents parlementaires, archives des associations, rapports d'activité, jugements des cours et tribunaux...) et secondaires (articles de presse notamment). D'autre part, des entretiens semi-directs ont été menés afin d'enrichir la compréhension des stratégies des acteurs. Trente-cinq entretiens ont été réalisés avec des acteurs économiques, des mandataires politiques (appartenant à divers partis politiques), des experts administratifs et scientifiques ainsi que des associations, et ce, à plusieurs niveaux de pouvoir (européen, national, régional et local). Sur le plan temporel, l'analyse livrée dans cet article est balisée entre 1999, année de la mise à l'agenda des OEM au niveau fédéral, et 2011⁴.

2. Une critique fréquente énoncée à l'encontre du *venue shopping* est l'étude des groupes d'intérêts auprès d'une seule arène décisionnelle, un seul niveau de pouvoir. Nous observons quant à nous les stratégies mises en place par les groupes d'intérêts auprès de plusieurs niveaux de pouvoir, dans la mouvance du *cross-territorial lobbying* (Constantelos, 2010 : 477 ; Miller, 2007 : 307).

3. D'autres arènes décisionnelles existent au sein de l'État fédéral belge. Il ne s'agit pas ici d'en présenter une liste exhaustive, mais de mettre en évidence les arènes décisionnelles compétentes dans la régulation de la téléphonie mobile.

4. Bien que la recherche que nous développons soit sur un plus long terme, débutant en 1979 (date du lancement de la technologie) pour se terminer en 2011.

Mise à l'agenda et *venue shopping*

La théorie de la mise à l'agenda postule que deux éléments garantissent la stabilité des politiques publiques⁵ (Baumgartner et Jones, 1993 : 15) : les structures institutionnelles existantes (*policy venues*) et la manière dont sont définis les problèmes publics (*policy images*). Le terme *venue* désigne les lieux institutionnels où sont décidées les politiques publiques (*ibid.* : 31-32) : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, les agences chargées de l'exécution de la politique publique ainsi que les cours et les tribunaux (Baumgartner et Jones, 1993 ; Pralle, 2003, 2006 ; Miller, 2007 ; Karch, 2009). Ces institutions stabilisent la définition du problème et, corrélativement, les acteurs qui peuvent intervenir légitimement auprès de cette arène décisionnelle. Elles stabilisent également les acteurs dominants, si l'on tient compte que les groupes peuvent être favorisés ou défavorisés par certains arrangements institutionnels (Baumgartner et Jones, 1993 : 32). Ces arènes décisionnelles développent également certains partis pris pour le traitement des problèmes (Pralle, 2006 : 29) : « Some types of image may be well accepted in one venue, but considered inappropriate in another institutional arena » (Baumgartner et Jones, 1993 : 32). Ces images de politique publique désignent la manière dont une politique publique est comprise et discutée (*ibid.* : 25), la manière dont le problème public est géré.

Se démarquant de la vision incrémentale de l'évolution d'une politique publique (Lindblom, 1959 ; Hayes, 2006), la littérature sur la mise à l'agenda pose que si l'une de ces deux dimensions fondamentales évolue, la stabilité pourra être remise en question et induire une ponctuation de politique publique (Baumgartner et Jones, 1993 : 12). Dès lors, les rapports de domination entre acteurs pourront être remis en cause (*ibid.* : 15 ; Walgrave et Vliegthart, 2010 : 1166). Cette ponctuation, ce changement rapide et radical, découle d'une chaîne de conséquences. En effet, dès l'instant où certains acteurs désirent valoriser leurs intérêts et prendre part au monopole de politique publique (Baumgartner et Jones, 1993 : 6), plusieurs voies sont possibles. Ils peuvent tenter ; – d'intervenir sur l'image du problème public ; – de porter leurs images auprès d'arènes décisionnelles alternatives ; – d'augmenter la controverse publique considérant que, plus le niveau de la controverse augmente, plus la politique publique sera susceptible de subir un changement (Joly et Marris, 2003 : 204-205).

5. Les auteurs différencient stabilité et équilibre. Selon Baumgartner et Jones (1993), lorsqu'un problème est mis à l'agenda, une structure institutionnelle se met en place et garantit la stabilité. Cependant, derrière cette stabilité de façade, des conflits et des contradictions internes peuvent être observés, ce qui veut dire qu'il n'y a pas toujours équilibre. Cette dimension peut être comparée à la théorie du référentiel (Jobert et Muller, 1987 ; Muller, 2000 ; 2005) qui met en évidence qu'une image de la société se dégage, que celle-ci est le fruit des rapports de domination entre les acteurs, autrement dit, cette image apparente n'est qu'un consensus de façade et elle n'en gomme pas pour autant les conflits et les rapports de force internes.

Ce triptyque image-arène décisionnelle-controverse permet aux acteurs d'introduire des changements dans la politique publique. Néanmoins, c'est le changement d'arène proprement dit qui induit les modifications les plus conséquentes dans le contenu des politiques publiques (Pralle, 2006b : 26-28). C'est ce que nous allons montrer en prenant le cas de la téléphonie mobile en Belgique.

Stratégies sur les images de politique publique

Partant du postulat que le monde social est un kaléidoscope de réalités potentielles (Gamson, 1992 : xii ; Iannantuono et Eyles, 2000 : 386) et que l'image associée à un problème public est malléable (Pralle, 2006 : 17), les problèmes publics, et leurs définitions, n'existent pas de manière objective et incontestée (Pralle, 2009 : 785). Conséquemment, un jeu sur le cadrage (*framing*) d'un problème peut être initié par des acteurs lésés qui désirent promouvoir une définition congruente à leurs valeurs⁶ et à leurs intérêts. Par ailleurs, l'imposition d'une nouvelle définition peut se nourrir et découler de facteurs exogènes tels des scandales et des crises (Pralle, 2006 : 24).

En termes de politique publique, la manière de cadrer le problème induit des résultats de politique publique divers : « The manner in which a policy is framed influences the shaping of laws, regulations, allocation decisions, institutional mechanisms, sanctions, incentives, procedures, and pattern of behavior that determine what policies actually mean in action. » (Iannantuono et Eyles, 2000 : 386) Ce cadrage permet aux acteurs de valoriser certaines solutions plutôt que d'autres, en partant du principe que, face à un problème, il existe de nombreuses réponses et celles-ci sont elles-mêmes construites (Tversky et Kahneman, 1981 : 453). Ce cadrage dominant constitue également une ressource non négligeable en termes de relations de pouvoir. Le fait de labéliser un problème de telle ou telle manière permet de déterminer quelles sont les causes du problème, qui sont les groupes cibles, quelles solutions sont appropriées, quels sont les acteurs désignés pour sa prise en charge... (Rocheffort et Cobb, 1994 : 14). Cette définition est également importante quant à la légitimité des acteurs à intervenir par rapport à ladite politique publique et cela permet d'incorporer de nouveaux participants dans la régulation (Schattschneider, 1960 : 71).

Ces schèmes d'interprétation sont construits par divers acteurs, que ce soient les hommes politiques, les commissions, le Parlement, l'exécutif, les

6. Selon Gilbert et Emmanuel (2009 : 21-22), l'utilisation du marqueur qu'est la définition d'un problème qui peut être appréhendé à travers son contenu discursif, permet de prendre en considération des aspects délaissés de l'analyse de l'action publique. Premièrement, en retraçant les trajectoires de définition, il est possible de montrer que les compromis ne sont que la cristallisation des rapports de force et que ceux-ci peuvent changer. Ensuite, cela permet d'éclairer la différenciation des espaces sociaux au sein desquels l'action publique se déploie.

médias, les organisations non gouvernementales (ONG), le secteur privé, les groupes d'intérêts... (Hilgartner et Bosk, 1988 : 59-60). Dans le cadre d'une politique publique véhiculant risque et incertitude, comme celui des télécommunications mobiles, ces schèmes peuvent également être construits par des experts scientifiques et, dans ce contexte, l'expertise joue un rôle déterminant dans la hiérarchisation des éléments à prendre en considération (Arnoldi, 2009 : 87). De surcroît, au vu du lien intrinsèque entre image et arène de politique publique (Baumgartner et Jones, 1991 : 1045 ; Pralle, 2006 : 30), ces stratégies de *framing* peuvent être le révélateur de jeux sur les arènes décisionnelles.

Stratégies auprès des arènes décisionnelles

Considérant que « There is no immutable rules that spell out which institutions in society must be charged with making which decisions » (Baumgartner et Jones, 1993 : 31), le jeu sur l'image de la politique publique peut découler d'une vision balistique de certaines coalitions de cause désirant une prise en compte du problème public par des arènes décisionnelles spécifiques (Karch, 2009 : 2). Unanimement, le *venue shopping* se réfère en effet aux activités de coalitions de cause « who seek out a decision setting where they can air grievances with current policy and present alternative policy proposals. Groups and policy entrepreneurs often shop for a new policy venue when they are prevented from participating in key decision-making arenas. » (Pralle, 2006 : 26-27)

Ces stratégies peuvent être orientées vers des arènes supranationales dans une optique d'européanisation et de régimes internationaux (Kratochwil et Ruggie, 1986 ; Knill et Lehmkuhl, 1999 ; Saurugger et Surel, 2006). À cet égard, l'Union européenne permet de se démarquer des contraintes nationales (Princen, 2007 : 27). En outre, « monter à l'Union européenne » peut s'avérer opportun étant donné qu'à ce niveau de pouvoir, les décideurs publics disposent de davantage de marge de manœuvre par rapport au public, comparativement à des niveaux de pouvoir plus proches des citoyens. De plus, les décideurs européens sont moins vulnérables aux mobilisations citoyennes (*ibid.* : 31).

Ces stratégies peuvent pareillement être menées à l'égard des arènes décisionnelles au sein d'un État. Le nombre d'arènes décisionnelles qui peuvent être identifiées au sein d'un État est influencé par son architecture institutionnelle (fédéral ou non ; doté d'un Parlement bicaméral ou non...). À ce titre, un État fédéral est par définition de nature plus poreuse aux stratégies développées à l'encontre des arènes décisionnelles (Miller, 2007 : 312) : « In federal states, with autonomous decision-making centers and overlapping competencies, the institutional opportunity structures provide yet stronger incentives to engage in vertical venue shopping. » (Constantelos, 2010 : 463)

Les arènes favorables peuvent être déterminées à l'aune de plusieurs critères. Elles peuvent être identifiées en fonction de l'échelon de pouvoir. Elles peuvent également être identifiées en fonction de leur orientation partisane. En effet, «It is certainly possible that interest groups take party control into consideration when choosing their lobbying strategies [...] Groups will shift their lobbying toward the levels of government that are controlled by sympathetic political parties.» (Constantelos, 2010 : 473- 474) Les arènes peuvent également être favorables en termes identitaires pour les coalitions de cause. Elles sont alors déterminées en fonction de buts organisationnels, de préférences et de cultures (Pralle, 2003 : 234).

Malgré cette vision rationnelle et stratégique des acteurs, il convient toutefois de constater que de nombreuses contraintes pèsent sur ces stratégies de *venue shopping*. En effet, cette stratégie est déterminée par des éléments externes aux acteurs, telles les opportunités politiques et institutionnelles ; elle est par ailleurs influencée par des éléments internes aux groupes d'acteurs et à leurs croyances (*ibid.* : 237) : les acteurs n'ont pas toujours une connaissance parfaite de leur environnement institutionnel, ils ne perçoivent parfois pas les opportunités de *venue shopping* et ils sont contraints par leurs ressources limitées (Pralle, 2006 : 26).

Il convient de compléter cette revue de la littérature par les actions stratégiques que peuvent mener les acteurs politiques. Ces derniers peuvent œuvrer à ce qu'un problème soit mis à l'agenda selon le modèle de l'anticipation interne (Knoepfel *et al.*, 2001 : 157-159). Dans d'autres circonstances, c'est le modèle de la mobilisation qui prévaut, considérant que l'activité des groupes de pression et les demandes adressées aux décideurs publics déterminent l'ouverture d'une conjoncture favorable. Les acteurs politiques se chargent alors de certains problèmes, car ils y voient une occasion d'accroître leur popularité auprès de l'électorat. Dans ce contexte, les échéances électorales encouragent la prise en compte de certaines problématiques (Kingdon, 1984 : 152-172).

Par ailleurs, dans le contexte d'un État fédéral, les arènes décisionnelles peuvent elles-mêmes être considérées comme des acteurs politiques stratégiques (Godwin et Schroedel, 2000 ; Pralle, 2006 : 27), entrant en concurrence les unes par rapport aux autres afin d'augmenter leurs champs de compétences (Princen, 2009 : 2). Par la prise en compte de ces dimensions, institutionnelle et politique, notre étude de cas permet d'alimenter la littérature scientifique sur la mise à l'agenda. Celle-ci considère les lieux institutionnels comme relativement statiques, pouvant être saisis au gré des stratégies des coalitions de cause. Pourtant, notre étude de la régulation publique des OEM montre que les Régions s'affirment très tôt comme arènes décisionnelles compétentes qui ont la volonté d'accroître leur champ de compétence en matière de télécommunications mobiles.

La controverse associée au problème public

En plus de la combinaison entre images et arènes décisionnelles liées au problème public, les acteurs peuvent augmenter leurs chances de changer les échelons de pouvoir en jouant sur la controverse associée à un problème public: « Where there is no controversy, niches can become very secure. When controversy increases, the venue of decision-making authority is more likely to change. » (Baumgartner et Jones, 1993: 34)

De manière générale, le contexte dans lequel se développe l'étude de la régulation de la téléphonie mobile est marqué d'une controverse par rapport au développement d'une technologie, même si la population est largement consensuelle sur l'utilité des téléphones portables⁷. En effet, des groupes s'interrogent sur les effets que peuvent avoir les ondes sur leur santé, celle de leurs enfants (Commission européenne, 2007 ; 2010), et sur l'influence que peut avoir une exposition permanente aux radiations émises par les antennes-relais. Cette controverse catalyse la mise à l'agenda de la problématique par les acteurs politiques, notamment au sein des arènes parlementaires.

À la rencontre des stratégies des acteurs

Sur le terrain, nous avons repéré plusieurs coalitions de cause et catégories d'acteurs, mobilisant des registres discursifs différents. Ces acteurs économiques, associatifs, politiques, administratifs et scientifiques développent des stratégies sur les arènes décisionnelles et les images de politique publique en matière de téléphonie mobile.

La coalition économique

Les opérateurs, les équipementiers (Ericsson, Nokia, Samsung...), les constructeurs, les fabricants de logiciels appartiennent à une coalition homogène, développant des préoccupations principalement économiques. Ces acteurs, appartenant à de grandes multinationales, évoluent essentiellement aux niveaux international et européen. Par ailleurs, trois opérateurs, pourvoyeurs du réseau de télécommunications mobiles, sont présents sur le marché belge. L'un, Proximus, est uniquement établi en Belgique. Mobistar et Base appartiennent respectivement au groupe France Telecom et au groupe néerlandophone KPN.

Cette première coalition de cause se réfère à une expertise scientifique stabilisée depuis le lancement de la technologie, produite par des instances

7. En témoigne l'évolution exponentielle de cette technologie adoptée par 5 milliards d'utilisateurs dans le monde (Le Monde.fr avec AFP, 2010). En Belgique, en 2008, le taux de pénétration de la téléphonie mobile a atteint 108 pour-cent, ce qui signifie que certains utilisateurs disposent de plusieurs cartes d'identification d'abonné (SIM) ou téléphones mobiles.

internationales telles l'International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP, 1998), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS, 2000) et l'Union européenne (UE, 1999). Ces instances supranationales sont les premières à intervenir dans la définition de normes d'exposition du corps humain aux OEM. Elles préconisent l'adoption d'une norme de 41,2 V/m (volts/mètre), norme sur laquelle se basent la majorité des pays européens pour assurer la protection de leur population contre les effets potentiels des radiations non ionisantes (European Commission, 2008).

La coalition environnementale

En constante construction depuis la fin des années 1990, la coalition environnementale se compose d'acteurs associatifs qui se regroupent petit à petit afin de questionner l'impact potentiel de la technologie sur la santé. La fin des années 1990 constitue une période charnière au regard de trois éléments. Tout d'abord, elle est marquée par l'arrivée d'un troisième opérateur sur le marché des télécommunications mobiles⁸. Ce nouvel arrivant développe son propre réseau, ce qui entraîne une augmentation significative du nombre d'antennes-relais. Ensuite, et comme conséquence aux nouvelles implantations, une controverse se développe véritablement au sein de la société civile⁹. Les riverains d'antennes-relais contestent l'implantation de ces dispositifs dans leur environnement immédiat. Enfin, des scandales sanitaires (amiante en 1995, ESB en 1996, dioxine en 1999, grippe aviaire en 2004, grippe humaine en 2009...) ont incité les associations à demander une prudence accrue dans ce type de dossier.

Différents acteurs associatifs œuvrent pour une évolution de la régulation publique des OEM dans un sens plus restrictif. Ils font référence à une expertise scientifique critique (Joly et Marris, 2003: 198) qualifiée d'indépendante, dont le rapport international du BioInitiative Working Group (2007). Ce rapport constitue la pierre angulaire de l'argumentation scientifique des acteurs associatifs (Inter-environnement Wallonie, 2008: 20).

En réalité, ces acteurs associatifs, relayés significativement par les partis écologistes francophone et néerlandophone, peuvent être classés sous deux catégories principales.

8. L'opérateur KPN Orange, devenu Base en 2002, a obtenu l'autorisation d'exploiter un réseau en Belgique le 2 juillet 1998. Il vient rejoindre les deux opérateurs présents sur le marché que sont Proximus (1994) et Mobistar (1995). Ce dernier opérateur a rencontré de nombreuses difficultés pour obtenir les permis nécessaires à l'implantation de son réseau sur le territoire.

9. Pour investiguer la dimension de controverse associée à la téléphonie mobile, nous avons réalisé une recherche dans les archives d'un quotidien national belge, *Le Soir*, dans le but de nous rendre compte de l'évolution du traitement de la problématique. Nous constatons deux pics importants dans le traitement de sujets liés: le premier a lieu en 2000, le deuxième en 2007-2008.

D'une part, il s'agit de comités de quartier et de riverains engagés de manière ponctuelle en réaction – la plupart du temps – à l'installation d'une antenne dans leur environnement immédiat. Ces comités de quartier portent leurs revendications au niveau communal, par exemple en signant des pétitions (ex. : Auteur anonyme, 2010). Ces acteurs contestent surtout l'installation des antennes de télécommunication eu égard à l'atteinte au paysage et au cadre de vie, mais, de manière plus générale, ils craignent les impacts potentiels que le rayonnement permanent de ces dispositifs peut avoir sur leur santé (Vermandere, 1993 ; Gilissen, 2000 ; Chalklin, 2003 ; N.L., 2009). Au niveau local, les acteurs contestataires établissent donc un lien entre argument urbanistique et argument sanitaire. Ces acteurs se mobilisent auprès de l'arène judiciaire avec des argumentaires principalement urbanistiques, dans l'optique de remettre en cause les permis d'urbanisme délivrés aux opérateurs¹⁰.

D'autre part, il existe une série d'acteurs associatifs, structurés en organisations, qui sont quant à eux mobilisés de manière plus permanente et qui fournissent des conseils, une expertise et un soutien aux comités de riverains. Ces associations entretiennent des relations étroites entre elles, même si elles se différencient en fonction de leur assise territoriale et de leur nombre d'affiliés. Ce sont Inter Environnement Wallonie (IEW), Teslabel, le Collectif de luttes antennes GSM (CLAG), Dé-Mobilisation, le groupe 001, le Groupe de réflexion et d'action pour une politique écologique (GRAPPE), Inter Environnement Bruxelles (IEB), Beperk de Straling, StralingsArmVlaanderen, et Nature et Progrès. L'action de certaines de ces associations mérite d'être explicitée.

IEW fédère, en Région wallonne, plusieurs associations mobilisées en matière d'environnement. Active sur les sujets liés aux OEM dès les années 2000, l'association informe ses membres, ainsi que le grand public, sur les thématiques liées aux technologies sans fil et renseigne sur les évolutions de la recherche scientifique (par exemple : Titeux, 2009 ; Geerts, 2010a ; Hess, 2010). Elle relaie également les actions entreprises par ses associations membres (voir notamment : Geerts, 2010b ; Xhonneux, 2011). De plus, et de manière singulière, la fédération a été désignée en 2008 par le ministre de l'Aménagement du Territoire en Région wallonne, André Antoine (Centre démocrate humaniste, démocrate-chrétien francophone), afin de réaliser une consultation de tous les acteurs présents dans le secteur des télécommunications mobiles : opérateurs, associations, riverains, administrations, scientifiques... (Inter-Environnement Wallonie, 2008). Cette consultation était destinée à fixer les orientations générales pour l'adoption d'un décret en Région wallonne réglementant les émissions d'OEM. Le rôle d'IEW dans

10. Par exemple : Conseil d'État, Roosen, n° 122.743, 12 septembre 2003 ; Conseil d'État, Genne, n° 86.243, 24 mars 2000 ; Conseil d'État, Baeten et Moreale, n° 85.836, 6 mars 2000.

ce processus peut être interprété de diverses manières: considérant que les groupes d'intérêts peuvent apporter des connaissances utiles pour justifier les choix posés par les décideurs publics (Montpetit, 2002b: 95), le ministre peut recourir à cette association en raison de son expertise de longue date en la matière. Il s'agit par ailleurs d'une structure dont la Région wallonne assure le financement. Cette nomination peut également être interprétée comme une instrumentalisation de la part du ministre de manière à tempérer les revendications de cette fédération d'associations.

Teslabel est un des premiers acteurs à se mobiliser dans les matières liées aux OEM. Cette association de défense et de réflexion sur les champs électromagnétiques a été créée en 1996 (voir: <http://www.teslabel.be/>). Mobilisée dans un premier temps contre les lignes à haute tension, l'association évolue naturellement vers la mobilisation à l'encontre des technologies mobiles et des antennes-relais (Burgess, 2004: 97). Cette association compte notamment des ingénieurs parmi ses membres, ce qui lui permet de développer une compétence technique en matière d'OEM.

Une constellation d'associations gravitent autour de Teslabel et développent diverses stratégies, dont la sensibilisation, le relais d'information et le recours à l'arène judiciaire. Ce sont par exemple le CLAG (voir <http://www.clag.be/>) et le collectif Dé-Mobilisation (qui organise des campagnes de mesure de champs électromagnétiques afin «de montrer l'invisible»¹¹).

Le Groupe de réflexion et d'action pour une politique écologique (GRAPPE, s.d.), mobilisé à l'encontre des technologies sans fil, panache ses stratégies pour faire évoluer la régulation dans un sens plus restrictif: l'association publie diverses informations sur son site Internet; elle se mobilise auprès des acteurs politiques et a mis en demeure le ministre de l'Environnement wallon de réaliser un cadastre des antennes-relais dans une volonté d'assurer une plus grande transparence (GRAPPE, 2010); le GRAPPE a, de surcroît, introduit des recours auprès des juridictions civiles et administratives. Cette association dispose d'une ressource humaine précieuse, puisqu'un ancien député européen en fait partie, ce qui lui procure une certaine habileté politique.

En Région Bruxelles-Capitale, et malgré l'existence d'IEB (2009a, 2009b, 2009c et 2011, entre autres), homologues d'IEW en Région Bruxelles-Capitale, la mobilisation contre la pollution électromagnétique a essentiellement lieu au sein de comités de quartier mobilisés ponctuellement.

En Région flamande, le tissu associatif reste marginal (Association Beperk de Starling, s.d.), ce qui s'explique par le manque de moyens humains, des dissensions internes au sein de la principale association et la sensibilisation moindre des citoyens flamands à l'égard de la technologie.

11. Campagnes de mesure dites «Ballades électromagnétiques» organisées le 19 octobre 2010, le 14 novembre 2010, le 2 avril 2011 et le 1er octobre 2011.

Dans le but de protéger davantage la population contre les effets à court et à long terme des OEM, ces acteurs organisationnels jouent un rôle dans l'augmentation de la controverse liée à la téléphonie mobile. Ils sensibilisent l'opinion publique par la diffusion d'informations. À cet égard, Internet constitue une ressource primordiale, facile et peu coûteuse pour relayer les informations auprès des membres et de la population (Snow *et al.*, 1986 : 468). En outre, les associations interpellent les hommes politiques de manière plus ou moins formelle en fonction des niveaux de pouvoir auxquels elles s'adressent. Elles interrogent également les acteurs administratifs (Montpetit, 2002b : 102). En effet, le nombre d'acteurs administratifs intervenant dans la régulation des OEM étant relativement restreint, les acteurs associatifs connaissent les principaux fonctionnaires chargés de la mise en œuvre de la politique publique. Par ailleurs, les associations tentent d'augmenter la controverse en se faisant entendre dans la presse (Guilmot, 2009). À cet égard, les médias participent à cette dynamique d'augmentation de la controverse, certains journalistes se faisant les porte-paroles de ces associations (Schoune 2008a, 2008b, 2008c, 2008e, 2008f, 2009 ; Du Brulle et Schoune, 2009). Ce rôle des médias est d'autant plus important que les préférences des Belges en matière d'information sur les champs électromagnétiques se portent sur la télévision (60 pour-cent des répondants belges), les journaux et magazines (37 pour-cent des répondants belges) et sur Internet (15 pour-cent des répondants belges) (Commission européenne, 2010 : 79).

De plus, certains membres des associations jouent le rôle de lanceurs d'alerte ; ce sont des scientifiques, des ingénieurs qui disposent d'une compétence technique en la matière et qui contestent sur la base de leur expertise les normes adoptées par les pouvoirs publics (Hassenteufel, 2008 : 44).

Sur le plan scientifique, la coalition environnementale est unanime pour remettre en cause les normes édictées par des instances internationales telles l'ICNIRP, l'OMS et l'UE. Elle vante l'application du principe de précaution¹² avec l'adoption d'une norme rigoureuse pour l'exposition aux ondes.

Stratégies des acteurs auprès de l'Union européenne

Prenant connaissance d'un projet de recommandation de la Commission européenne en matière d'OEM, l'association Teslabel se mobilise, en 1998 et 1999, auprès des parlementaires européens. Elle demande de ne pas adopter cette recommandation, dénonçant notamment l'intervention incongrue de la direction générale 5 compétente en matière d'affaires sociales (et d'industrie). Pour Teslabel, la problématique des OEM devrait incomber à la direc-

12. La notion de principe de précaution est fréquemment mentionnée par les acteurs associatifs. Néanmoins, étant donné le flou qui entoure la mise en application de ce principe et les différentes interprétations qui en découlent, il ne nous semble pas opportun de nous y référer.

tion générale Environnement. De plus, en intervenant sur une base sanitaire, la Commission est contrainte d'adopter une disposition non contraignante: « The response of the Commission to the questions raised regarding the choice of a recommendation instead of a directive was that Article 152 (ex 129) specifically provides for adoption of recommendations in the public health field. » (European Commission, 2008 : 9)

Or, la coalition environnementale désire une intervention contraignante de la part de l'Europe, ce qui explique également le changement d'image, moins sanitaire et plus environnementale, de la problématique.

Malgré les demandes répétées auprès de l'UE, la recommandation est adoptée, préconisant une norme de 41,2 V/m en référence à l'ICNIRP, norme trop laxiste du point de vue de Teslabel. Cette adoption peut s'expliquer en partie par la faible représentation des associations au niveau européen¹³. Elle peut également s'expliquer par le poids des lobbys industriels, tels la GSM Association (GSMA) ou le Mobile Manufacturer Forum (MMF), établis auprès de la Commission. De surcroît, un facteur institutionnel intervient: la prédominance de la Commission par rapport au Parlement en ce qui concerne l'initiative législative. Alors que le Parlement européen affiche sa volonté d'adopter des normes restrictives en matière d'OEM¹⁴ (Parlement européen, 1999), il se trouve dépourvu de moyens d'intervention face à la Commission. Plus récemment, en 2009, la parlementaire européenne Frédérique Ries (Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe) a décidé d'adopter une résolution, signal politique non contraignant destiné à inciter la Commission à adopter des normes européennes plus restrictives. Néanmoins, les associations se sont peu mobilisées auprès de cette parlementaire. En conséquence, du faible écho que les associations ont trouvé en 1999 et du peu de reddition des comptes des commissaires européens à l'encontre de la mobilisation de la population, la coalition de cause environnementale se détourne de ce niveau de pouvoir.

Stratégies des acteurs auprès de l'État fédéral

Par anticipation interne et en réaction à l'adoption de la recommandation européenne, la ministre fédérale de la Santé décide, début 2000, de combler le vide juridique dans lequel se trouve la Belgique en matière de régulation des OEM¹⁵.

13. Au niveau européen, seule l'International EMF Alliance est active en ce qui a trait aux questions liées aux ondes électromagnétiques.

14. Parlement européen, 1999, Proposition de recommandation du Conseil concernant la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques 0Hz-300 GHz, COM (98)0268-C4-0427/98-98/0166(CBS)), 10 mars 1999.

15. L'autorité fédérale a décidé au début de l'année 2000 de mettre en application la *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.

Prenant connaissance du projet de l'autorité fédérale d'adopter un arrêté royal préconisant des normes d'exposition aux OEM, c'est donc naturellement que l'association Teslabel se tourne vers ce niveau de pouvoir. L'association envoie notamment une lettre au premier ministre énonçant divers arguments contestant l'adoption d'une norme de 20,6 V/m, pourtant plus restrictive que celles préconisées par les instances internationales. Elle demande de ne pas reproduire les erreurs commises dans le passé, argument de poids étant donné le scandale de la vache folle et de la dioxine en 1999. Elle conteste la compatibilité du futur arrêté royal avec l'article 23 de la Constitution¹⁶. Elle dénonce finalement une collusion, au niveau fédéral, entre la ministre écologiste de la Santé, Magda Aelvoet, et le ministre libéral des Télécommunications, Rik Daems.

Néanmoins, malgré les actions entreprises par l'association, l'arrêté royal est adopté (Arrêté royal du 29 avril 2001). Étant donné le manque de prise en considération des demandes formulées par les associations, Paul Lannoye, d'une part, et l'association Teslabel, d'autre part, décident de changer d'arène décisionnelle en introduisant un recours devant la plus haute juridiction administrative du pays: le Conseil d'État¹⁷. Lannoye introduit, en juillet 2001, un recours afin de faire annuler l'arrêté royal. Néanmoins, ce recours est rejeté selon l'argument que les parties requérantes ne peuvent justifier un intérêt suffisant¹⁸. Parallèlement, Teslabel mentionne plusieurs motifs dans un recours introduit en 2001¹⁹, dont la violation de certains articles de la *Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980*²⁰ et le besoin d'une protection accrue de la population. L'association souligne également la nécessité d'un accord de coopération entre autorité fédérale et Régions afin de stabiliser leurs compétences respectives. Au terme de la procédure, le Conseil d'État décide d'annuler l'arrêté royal pour vice de forme, l'avis du Conseil supérieur de l'Hygiène n'ayant pas été pris en compte dans cet arrêté. Ce glissement de l'arène exécutive vers l'arène judiciaire est formellement couronné de succès. Néanmoins, l'argument de l'excès de

16. L'article 23 de la Constitution consacre le droit à la protection de la santé et le droit à la protection d'un environnement sain.

17. Le Conseil d'État est divisé en deux sections. D'une part, la section administration peut, à la demande de toute personne intéressée, annuler les actes illégaux du pouvoir exécutif. D'autre part, la section législation constitue un organe consultatif dans les matières législatives et réglementaires.

18. Conseil d'État, arrêt n° 99.961, 19 octobre 2001.

19. Conseil d'État, arrêt n° 138.471, 15 décembre 2004.

20. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi spéciale, les Régions composant l'État fédéral belge (Région de Bruxelles-Capitale, Région flamande et Région wallonne) bénéficient de compétences et de ressources croissantes. Sur le plan juridique, elles peuvent édicter des décrets dont la force contraignante équivaut à celle des normes fédérales et qui, pour Bruxelles, portent le nom d'ordonnance. Sur le plan financier, elles disposent de budgets propres pour définir des politiques publiques dans les matières qui relèvent de leurs compétences. L'environnement est un des secteurs dans lequel elles ont désormais le pouvoir d'intervenir.

compétence n'est pas retenu par le Conseil d'État et le gouvernement fédéral continue à réguler la problématique avec un cadrage sanitaire. En effet, une fois l'arrêté royal de 2001 cassé, le ministre de la Santé, Rudy Demotte (Parti socialiste francophone), décide d'adopter un nouvel arrêté royal²¹, négligeant les demandes des associations en faveur de normes plus restrictives.

Fort de l'annulation de l'arrêté royal de 2001, Teslabel introduit un second recours auprès du Conseil d'État afin de faire annuler l'arrêté royal de 2005²². Le motif est à nouveau la violation de la loi spéciale de 1980 et l'excès de compétence de l'autorité fédérale dans la définition de normes d'exposition aux OEM. Le Conseil d'État décide d'annuler l'arrêté royal de 2005, mais cela n'a qu'une importance relative, étant donné la décision préalable de la Cour constitutionnelle (voir plus loin).

Malgré les démarches entreprises par la coalition environnementale, le gouvernement fédéral accorde peu d'égards aux demandes en faveur d'une régulation plus restrictive. Premièrement, cela peut s'expliquer par la cohabitation, au niveau fédéral, des élus francophones et néerlandophones. Alors que les partis politiques francophones sont sensibles à la problématique des OEM et à la protection de la population contre les dangers potentiels y liés, les élus néerlandophones accordent davantage de prévalence aux aspects économiques de cette problématique. Les élus flamands font de surcroît face à une mobilisation plus ténue dans leur région :

À l'échelon fédéral, il faut trouver une solution qui convienne aux néerlandophones et aux francophones et on constate quand même... bon, je force peut-être un petit peu le trait mais on constate quand même que sur cette question, sur cette thématique-ci, les Flamands sont moins en pointe que les francophones, ça c'est tout à fait évident. On le voit au niveau des normes qui ont été adoptées à Bruxelles, en Régions wallonne et flamande, si on compare maintenant les situations, à l'heure actuelle en 2011, c'est la norme flamande qui reste la moins exigeante. (Entretien avec un acteur politique le 11 octobre 2011)

Deuxièmement, la coalition économique dispose de relais politiques, dont significativement le ministre détenant le portefeuille des Télécommunications. Ainsi, à l'époque de la mise à l'agenda de la problématique des OEM au niveau fédéral, Rik Daems (Vlaamse Liberalen en Democraten, libéral flamand) préconise d'adopter une norme d'exposition aux OEM garantissant le déploiement de la technologie. Cette garantie est d'autant plus importante qu'en décembre 2000 se sont ouvertes les enchères afin que les opérateurs puissent acquérir les licences pour la technologie UMTS

21. 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.

22. Conseil d'État, arrêt n° 193.456, 20 mai 2009.

(Universal Mobile Telecommunications System)²³. Plus récemment, et à la suite de la régionalisation de la compétence, Vincent Van Quickenborne (Open Vlaamse Liberalen en Democraten, libéral flamand) a soutenu, auprès des Régions, la demande des opérateurs d'adopter des normes réalistes et harmonisées entre les trois Régions (Auteur anonyme, 2009). Ces deux exemples attestent de la préoccupation accrue des libéraux flamands au développement économique du secteur.

De plus, l'échelon fédéral reçoit des sommes considérables de la part des opérateurs de téléphonie mobile, notamment par le biais des procédures d'attribution des licences.

Les Télécommunications sont gérées par le fédéral donc ça pouvait, selon eux [pour les parlementaires écologistes de la Région Bruxelles-Capitale qui ont œuvré pour la régionalisation], être moins bien géré parce que le gouvernement aurait dû tenir compte des aspects télécommunications et mettre ça dans la balance alors que maintenant au niveau régional ils peuvent dire qu'ils s'en foutent. Ce que le fédéral fait, les licences, les obligations de couverture, etc. le fait qu'on paie des millions d'euros pour avoir les licences et développer le réseau. Pour les Régions ce n'est pas leur problème, ils règlent l'environnement et ce qui se passe aux autres niveaux de pouvoir ils s'en foutent ! (Entretien avec un opérateur le 30 novembre 2009)

Troisièmement, la coalition économique entretient des contacts avec l'administration compétente en matière de télécommunications, l'Institut belge des Postes et des Télécommunications (IBPT), également désigné comme acteur de mise en œuvre de la politique publique.

Durant la période 2001-2009, il existe donc une stabilisation de la politique publique à l'échelon fédéral. L'arène décisionnelle fédérale, et exécutive, stabilise une définition sanitaire des OEM et légitime la domination de la coalition de cause économique. En effet, un monopole de politique publique, composé des opérateurs, du ministre des Télécommunications et de l'administration, est formé à cet échelon de gouvernement, diminuant la prise en compte des intérêts de la coalition environnementale. Étant donné ce parti pris [*bias*] (Pralle, 2006 b) de l'autorité fédérale en faveur d'une définition sanitaire et de la coalition économique, la coalition environnementale se tourne vers d'autres niveaux de pouvoir, plus proches des citoyens.

23. Pour citer l'exemple de l'opérateur Mobistar, celui-ci met en évidence dans son rapport annuel de 2001 les éléments suivants : « En mars 2001, au terme d'une procédure de mise aux enchères, Mobistar a obtenu une licence UMTS pour un montant de 150 millions d'euros. Cette licence D, sur laquelle Mobistar avait porté son choix, permettra le développement de services mobiles de troisième génération. » (Opérateur Mobistar, 2002)

Stratégies des acteurs auprès des Régions et des communes

Au niveau régional, dès le début des années 2000, l'esquisse du conflit de compétence entre autorité fédérale et Régions se dessine. Alors que l'autorité fédérale n'était pas encore intervenue, certains acteurs politiques régionaux et locaux décident de combler le vide juridique dans lequel se trouve la Belgique et proposent d'adopter une norme de 3 V/m. Cette intervention régionale et locale s'explique par la proximité de ces niveaux de pouvoir par rapport aux citoyens :

Les pouvoirs locaux doivent faire face à toutes les récriminations accompagnant l'apparition de nouvelles antennes, tout en ne pouvant émettre qu'un avis dans la procédure d'octroi des permis d'urbanisme et, d'un autre côté, les retombées financières, même si aléatoires, ne sont destinées qu'au bénéfice du Fédéral²⁴.

De plus, au niveau régional, du côté du pouvoir exécutif, deux ministres s'approprient la définition des normes d'exposition à l'aune des élections communales d'octobre 2000. Michel Foret (Mouvement réformateur, libéral francophone) adopte une circulaire²⁵ ainsi qu'un recueil de bonnes pratiques²⁶ en Région wallonne. Didier Gosuin (Fédéralistes démocrates francophones, libéral francophone) intervient en déposant un projet d'ordonnance²⁷ en Région Bruxelles-Capitale. Au sein de l'arène parlementaire bruxelloise, Dominique Braeckman (écologiste francophone) décide également d'introduire une proposition d'ordonnance²⁸. En ce qui concerne la Région flamande, la problématique n'est pas relayée par les élus, ce qui s'explique par une mobilisation moindre à l'encontre de la technologie :

Au niveau de la Flandre, on est beaucoup moins sensibilisé. Je crois savoir qu'il y a beaucoup moins de plaintes par rapport aux antennes qu'en Région bruxelloise et même qu'en Région wallonne... En Flandre, les gens se plaignent moins. C'est moins relayé par... C'est moins sensibilisé si l'électorat ne se plaint pas et si on peut mettre les antennes un peu n'importe où sans qu'il y ait de retour soit vers le bourgmestre ou l'échevin qui est compétent, voire vers les députés, forcément l'élu se sent moins investi d'une mission de protection. (Entretien avec un acteur politique le 7 juillet 2011)

24. Parlement wallon, *Question de monsieur Léon Walry (socialiste francophone) portant sur l'implantation des antennes GSM*, C.R.A. (2001-2002), 6 mars 2002, n° 18, p. 29.

25. Circulaire de la Région wallonne du 9 mai 2000.

26. Recueil des bonnes pratiques en matière d'implantation d'installations de télécommunications mobiles, 20 juillet 2000.

27. Conseil de la Région Bruxelles-Capitale, *Projet d'ordonnance modifiant diverses dispositions...*, 2001.

28. Une proposition d'ordonnance, déposée en 2001 par la parlementaire Dominique Braeckman, a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État rendu le 5 juin 2001. Néanmoins, ni la proposition d'ordonnance, ni l'avis du Conseil d'État n'ont été publiés (Jadot et Vancrayebeck, 2008 : 23).

Les démarches entreprises par les personnalités politiques bruxelloises et wallonnes peuvent être expliquées par les contacts entretenus de manière directe avec les citoyens. En effet, les deux ministres précités ont développé une action politique de proximité²⁹. De plus, les échéances électorales rythmant la vie politique belge permettent l'ouverture d'une conjoncture favorable pour la prise en compte de ce genre de problématiques³⁰, et ce, en vue d'assurer un succès électoral.

Quand ils sont au niveau communal, ils ont leur électorat directement accessible donc ils sont plus en contact avec la population donc ils ont plus intérêt à prendre position [...] Je dirais que plus ils ont des attributions politiques au niveau communal... plus ils vont utiliser cela pour se valoriser à un échelon plus élevé. (Entretien avec un opérateur le 30 novembre 2009)

Néanmoins, malgré ces démarches politiques, les différents instruments réglementaires ébauchés au niveau régional sont écartés par le recours à un accord politique, le 4 décembre 2000, entre autorité fédérale et Régions, assignant la compétence sanitaire en matière d'OEM à l'autorité fédérale. Cette stabilisation perdurera jusqu'à ce que l'arène parlementaire régionale s'en empare en 2007.

En effet, faisant écho à l'inquiétude d'une partie de la population (Jadot et Vancrayebeck, 2008: 20), c'est au sein du Parlement bruxellois que la ponctuation de politique est initiée. Cette réorganisation institutionnelle est également déterminée par l'appartenance au parti Écolo (francophone), les partis postmatérialistes jouant un rôle essentiel dans l'impulsion de normes plus restrictives. C'est à l'issue d'un long processus et à l'initiative de deux parlementaires écologistes qu'une ordonnance est adoptée au sein du Parlement bruxellois en 2007³¹. Cette ordonnance a pour objectif de réguler les normes d'émission des antennes-relais compte tenu de la compétence des Régions en matière d'Environnement. Les parlementaires justifient leur action de la sorte :

À Bruxelles on a voulu avancer et alors on l'a justifié d'une manière un peu tordue en disant on agit pour la protection de l'environnement... on a joué un petit peu les innocents... en fait, non, on n'a pas joué les innocents parce qu'on a très mal joué les innocents puisque, quand on lit les travaux parlementaires, il ressort très clairement que l'objectif qui est poursuivi par le législateur c'est

29. Michel Foret a exercé de nombreux mandats communaux à Liège tandis que Didier Gosuin est bourgmestre de la commune bruxelloise d'Auderghem.

30. À titre indicatif, les élections fédérales ont lieu tous les quatre ans. Les dernières élections ont eu lieu en 2007; cependant, dans le contexte de crise politique que subit la Belgique à l'heure actuelle, des élections anticipées ont eu lieu également en 2010. Les élections régionales ont lieu tous les cinq ans. D'autres élections jalonnent la vie politique : européennes, communautaires, provinciales et communales.

31. Ordonnance du 1^{er} mars 2007 relative à la protection de l'environnement conte les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes.

de protéger les Bruxellois et pas les animaux bruxellois. Bon maintenant le juge constitutionnel... après quand il a validé... il a dit l'environnement ça protège notamment les êtres humains, donc moi je n'ai pas de souci par rapport à ça. (Entretien avec un acteur politique le 11 octobre 2011)

Il existe donc bien une stratégie de sélection de certains aspects de la réalité sociale, initiée par les parlementaires régionaux en fonction de leurs intérêts, qui trouve appui sur les schèmes d'interprétation véhiculés par les associations et les médias. À cet égard, il est particulièrement intéressant de se pencher sur les relais que la coalition environnementale trouve au niveau politique. C'est véritablement la combinaison entre, d'une part, les stratégies des acteurs associatifs, discréditant l'autorité fédérale, et, d'autre part, les acteurs politiques mobilisés au niveau local ou régional, qui a enclenché la réorganisation institutionnelle intervenue en 2009.

Le switch ce n'est pas la population qui en a été l'auteur, c'est un débat politique. Les riverains s'en foutent de savoir si c'est le fédéral ou la Région, leur objectif c'est de pouvoir... de ne pas avoir de nuisances dues à la nouvelle technologie. Le switch ici, c'est le politique... Il faut se souvenir que devant la Cour constitutionnelle – donc c'était très intéressant –, les opérateurs ils attaquent, c'est logique, cette ordonnance qui les embête, donc ils attaquent. La seule instance possible, c'est la Cour constitutionnelle, qui voit-on débarquer? Le fédéral qui attaque aussi et ça c'est uniquement pour récupérer la compétence; donc on est vraiment dans un débat politique et puis, qui voit-on débarquer? La Région flamande à nos côtés à nous et donc eux, le dossier GSM en 2007 est mort chez eux ou vaguement inexistant, ils ont sans doute des problèmes avec les riverains, etc., mais au niveau politique personne ne s'occupe de ça, or, ils viennent nous accompagner pour défendre la compétence régionale devant la Cour. (Entretien avec un acteur politique le 2 avril 2010)

En effet, le conflit de compétence, réactivé en 2007, s'inscrit dans un État fédéral centrifuge, partant d'un État unitaire pour évoluer au fil du temps vers davantage de décentralisation. Dans ce contexte, les entités fédérées cherchent à accroître leur autonomie et leur marge de manœuvre dans la définition des politiques publiques. Le nœud du débat se situe dans le fait de savoir qui est compétent, soit l'autorité fédérale en fonction de sa compétence sanitaire, soit les Régions en fonction de leurs compétences en matière d'environnement. Finalement, ce sont les Régions qui seront déclarées compétentes, mettant fin au conflit de compétence. Dans ce contexte, nous notons le rôle déterminant des juridictions administratives: alors que, en 2000, la section législation du Conseil d'État n'avait pas clairement tranché en faveur d'un niveau de pouvoir, la Cour constitutionnelle décide, neuf années plus tard (2009), de prendre position en faveur de la compétence des entités fédérées. Le positionnement des juges administratifs est donc singulier, d'autant que les acteurs de la politique publique sont unanimes pour

constater que l'arrêt de la Cour constitutionnelle n'avait été anticipé par personne, pas même la Région Bruxelles-Capitale, auteur de l'ordonnance.

On s'est retrouvé avec le compteur qui tournait et l'affaire devant la Cour constitutionnelle, qui allait peut-être nous dire... parce que très sincèrement pour le même prix la Cour octroyait la compétence au niveau fédéral, donc on ne savait vraiment pas si on allait avoir la compétence ou pas. (Entretien avec un acteur politique le 2 avril 2010)

Différentes explications peuvent être ébauchées, dont l'importance du cadrage mis en évidence par les associations qui insistent, d'une part, sur la nécessité d'adopter des normes d'exposition restrictives aux OEM dans le but de protéger la population et, d'autre part, sur les aspects urbanistiques soutenus par les comités de quartier (effet NIMBY, Jobert 1998). Cela désigne le niveau de pouvoir régional – détenant les compétences en matière d'environnement et d'aménagement du territoire – comme étant le plus cohérent pour réguler cette problématique complexe :

Les Régions doivent quand même se positionner sur les demandes de permis, donc c'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, donc cette appropriation va dans le bon sens. (Entretien avec un membre d'une association le 15 décembre 2009)

À la suite de cette dévolution des compétences, il convient de s'interroger sur les rapports de domination entre les acteurs. Alors qu'au niveau fédéral la coalition économique était dominante, il semble que la coalition environnementale, davantage entendue par les Régions, soit favorisée par cette régionalisation. Néanmoins, il est difficile d'avancer des preuves concluantes de la remise en cause des rapports de pouvoir à ce stade. Les acteurs, qu'ils soient économiques ou environnementaux, s'adaptent au nouveau contexte institutionnel et portent leurs revendications auprès du niveau de pouvoir compétent. Le cadrage environnemental de la problématique permet l'imposition de nouvelles solutions au problème public, la désignation de nouveaux groupes cibles et de nouveaux acteurs de mise en œuvre. De surcroît, les Régions mettent en place des instruments informatifs et participatifs d'action publique, incluant de nouveaux acteurs dans la régulation et ouvrant le triangle de fer de la décision publique. Désormais, et par la labélisation environnementale, la problématique des OEM est traitée de manière plus large et elle induit l'adoption de réglementations plus contraignantes en termes de normes (Deblander 2010).

Conclusion

Selon la littérature scientifique sur la mise à l'agenda, les changements profonds qui peuvent affecter l'environnement institutionnel s'expliquent par les stratégies développées par des coalitions de cause sur les arènes décisionnelles et sur les images de politique publique. Considérant l'image environnementale associée à la régulation de la téléphonie mobile, nous envisageons le rôle de différents acteurs lésés par la politique publique menée par l'autorité fédérale avant 2009. Ces acteurs lésés appartiennent à une coalition environnementale composée d'une part de riverains d'antennes-relais et d'autre part d'acteurs associatifs.

Ces acteurs lésés ont un but commun : détruire le monopole de politique publique, formé au niveau fédéral par le ministre des Télécommunications, son administration et la coalition économique. Pour parvenir à ce but, ces acteurs initient des stratégies de *venue shopping* et de *framing*.

La coalition environnementale s'est créée dans le but de protéger la population contre les effets nocifs potentiels de la technologie. Tout d'abord, et pour parvenir à la mise à l'agenda, la coalition environnementale entretient la controverse associée aux OEM, soulignant la division de l'expertise scientifique en la matière et diffusant des articles dans la presse et sur Internet. De plus, ces associations replacent le débat dans un contexte plus général dénonçant les dérives technologiques de nos sociétés et les scandales y liés (dont principalement l'amiante, le tabac et le nucléaire). De surcroît, la controverse est entretenue par les médias.

Ensuite, la coalition porte ses revendications auprès de l'arène régionale favorable au regard de sa volonté d'intervenir de manière plus restrictive dans la régulation, de sa plus grande proximité avec les citoyens, mais également en ce qui concerne la dimension partisane de la coalition gouvernementale en Région Bruxelles-Capitale, composée notamment des écologistes. L'arène régionale est donc davantage favorable aux intérêts de la coalition environnementale, c'est pourquoi elle développe une stratégie d'opposition systématique à l'égard de l'autorité fédérale en arguant de l'excès de compétence de ce niveau de pouvoir. Pour parvenir au changement de niveau de pouvoir, et même si le but avéré des associations est d'obtenir des jugements sur le fond, les associations portent ce discrédit devant l'arène judiciaire, soulignant que la régulation fédérale est inadéquate et que les Régions sont seules compétentes.

Enfin, la coalition environnementale intervient sur le cadrage associé à la problématique des OEM, uniformisant deux dimensions de la régulation : les aspects esthétiques liés aux règles d'urbanisme, d'une part, dimension par ailleurs largement relayée dans les médias ; les aspects sanitaires, d'autre part. La conjonction de ces deux dimensions détermine alors un cadrage défini en termes d'environnement. Ce cadrage environnemental est soutenu

par les acteurs politiques au sein de l'arène parlementaire puisque c'est sous couvert de la compétence environnementale des Régions qu'ils discutent des impacts sanitaires que peuvent avoir les OEM. Cette dimension environnementale élargie englobe une série d'éléments, dont la santé et les aspects urbanistiques.

Ce triptyque stratégique, orienté vers la controverse, l'affaiblissement de l'autorité fédérale et le cadrage de la politique publique, reste néanmoins relativement tâtonnant, ne permettant pas d'expliquer à lui seul la ponctuation de politique publique. Les différents acteurs de la coalition environnementale sont caractérisés par un morcellement territorial et un cloisonnement entre les associations francophones et néerlandophones. Il existe une diversité d'associations qui entretiennent des contacts entre elles, mais aucune ne joue le rôle de porte-parole ou de pourvoyeur privilégié d'information pour les décideurs publics. En interne, ces associations souffrent de plus d'une impécuniosité et d'un manque de moyens humains.

Ces acteurs associatifs sont relayés par des personnalités politiques régionales, ce qui était leurs stratégies de *venue shopping*. En effet, l'appropriation de la compétence par la Région Bruxelles-Capitale est une démarche politique déterminée par le rôle d'entrepreneur de politique publique des écologistes. Parmi les relais dont dispose la coalition environnementale, il est utile de différencier deux types d'acteurs politiques. Certains acteurs politiques régionaux développent une vision de l'intérêt général différente de celle des acteurs politiques fédéraux, désireux de protéger au maximum la santé de la population. D'autres personnalités politiques désirent accroître leurs succès électoraux par la prise en compte d'une problématique de ce type. À cet égard, la mobilisation de la coalition environnementale ainsi que les demandes de la population encouragent certaines personnalités politiques à s'approprier la problématique. Il est intéressant de constater alors que la problématique transcende l'axe gauche-droite qui sépare traditionnellement les partis politiques, tout au moins du côté francophone du pays.

La coalition environnementale et les acteurs politiques qui relaient leurs revendications posent donc les jalons de la stratégie de *venue shopping*. En sus de ces éléments, ce qui primordialement explique la ponctuation de 2009 est le contexte institutionnel propice dans lequel se développent ces stratégies. En effet, par nature, un État, dont la structure est fédérale, est plus poreux aux stratégies initiées par les acteurs sur les arènes décisionnelles. En constante construction depuis 1980, le fédéralisme belge de nature centrifuge exacerbe cette porosité. En ce sens, les Régions elles-mêmes se sont comportées en acteurs stratégiques afin de capter la compétence et accroître leur autonomie. La réorganisation institutionnelle de 2009, permise par une élasticité des règles constitutionnelles (Montpetit, 2002a) et déterminée par l'arène judiciaire, sert l'intérêt de positionnement des entités fédérées dans une structure fédérale en développement. C'est auprès des hautes juridic-

tions administratives que se règle le conflit de compétences entre Régions et autorité fédérale. Ces arènes judiciaires constituent effectivement un lieu possible pour « traiter de questions sociales nouvelles et/ou sensibles » (Dumoulin et Roussel, 2010 : 243). Ces arènes n'évoluent pas en vase clos et elles peuvent également avoir été influencées dans leurs jugements par des facteurs politiques.

Compte tenu de tous ces éléments, l'étude d'une politique publique sur le long terme permet d'investiguer la manière dont certains acteurs lésés, dont les acteurs institutionnels, peuvent aménager leur marge de manœuvre dans le contexte de fédéralisation qui caractérise la Belgique. Ce processus de fédéralisation peut s'expliquer par les stratégies des acteurs lésés sur les arènes décisionnelles (*venue shopping*) et sur les images de politique publique (*framing*). Dans la poursuite de nos recherches, nous nous attacherons à généraliser cette réflexion à d'autres secteurs caractérisés par un partage des compétences entre différentes échelles de pouvoir.

Bibliographie

- Arnoldi, Jakob, 2009, *Risk. An Introduction*, Cambridge, Polity Press.
- 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 10 août 2005 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz, *Moniteur belge*, 22 septembre 2005.
- Association Beperk de Straling, s.d., consulté sur Internet (<http://www.beperkdestraling.org/>) le 11 avril 2011.
- Auteur anonyme, 2009, « Ondes GSM : Van Quickenborne veut une norme harmonisée », *La Libre Belgique*, 3 mars.
- Auteur anonyme, 2010, « Pétition contre une antenne-relais », *Le Courrier de l'Escaut*, 13 février.
- Baumgartner, Frank R. et Bryan D. Jones, 1991, « Agenda Dynamics and Policy Subsystems », *The Journal of Politics*, vol. 53, n° 4, p. 1044-1074.
- Baumgartner Frank R. et Bryan D., Jones, 1993, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- BioInitiative Report, 2007, A Rationale for a Biologically-based Public Exposure Standard for Electromagnetic Fields (ELF and RF), August 31, consulté sur Internet (<http://www.bioinitiative.org/report/index.htm>) le 10 avril 2011.
- Burgess, Adam, 2004, *Cellular Phones, Public Fears, and a Culture of Precaution*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Chalklin Michael, 2003, « Le comité de défense de Grimberghe au Conseil d'État... pour cinq raisons », *Le Soir*, 30 juillet.
- CLAG (Collectif de luttes antennes GSM), s.d., consulté sur Internet (<http://www.clag.be/>) le 11 avril 2011.
- Commission européenne, 2007, *Eurobaromètre spécial : les champs électromagnétiques*, 272a, juin.
- Commission européenne, 2010, *Eurobaromètre spécial : les champs électromagnétiques*, 347, juillet.

- Conseil de la Région Bruxelles-Capitale, *Projet d'ordonnance modifiant diverses dispositions relatives à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement*, 22 mars 2001, 1-176/1.
- Constantelos, John, 2010, « Playing the Field: Federalism and the Politics of Venue Shopping in the United States and Canada », *The Journal of Federalism*, vol. 40, n° 3, p. 460-483.
- Cour constitutionnelle, arrêt 2/2009, 15 janvier 2009.
- Deblander, Caroline, 2010, « Les entités fédérées comme laboratoires d'innovation de politique publique: la téléphonie mobile en Belgique », *Fédéralisme Régionalisme*, vol. 10, consulté sur Internet (<http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=922>) le 14 avril 2011.
- Du Brulle, Christian et Christophe Schoune, 2008, « Ondes GSM: l'étude belge qui inquiète », *Le Soir*, 24 juin.
- Dumoulin, Laurence et Violaine Roussel, 2010, « La judiciarisation de l'action publique », dans Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (sous la dir. de), *Politique publiques 2, changer la société*, Paris, p. 243-263.
- European Commission, 2008, *Implementation Report of the Council Recommendation Limiting the Public Exposure to Electromagnetic Fields*, consulté sur Internet (http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/environment/EMF/implement_rep_en.pdf) le 20 avril 2011.
- Gamson, William A., 1992, *Talking Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Geerts Alain, 2010a, *GSM et cancer du cerveau: l'étude Interphone laisse perplexe*, 19 mai, consulté sur Internet (<http://www.sante-environnement.be/spip.php?article395>) le 20 avril 2011.
- Geerts Alain, 2010b, *Ondes électromagnétiques: les associations appellent le ministre Henry à l'action*, 15 avril, consulté sur Internet (<http://www.sante-environnement.be/spip.php?article377>) le 20 avril 2011.
- Gilbert, Claude et Emmanuel Henry, 2009, *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte.
- Gilissen, Nathalie, 2000, « Allô... recherche réseau (II) la ville ne peut émettre qu'un simple avis », *Le Soir*, 8 février.
- Godwin, Marcia L. et Jean Reith Schroedel, 2000, « Policy Diffusion and Strategies for Promoting Policy Change: Evidence from California Local Gun Control Ordinances », *Policy Studies Journal*, vol. 28, n° 4, p. 760-776.
- GRAPPE (Groupe de réflexion et d'action pour une politique écologique), s.d., consulté sur Internet (<http://www.grappebelgique.be/>) le 11 avril 2011.
- GRAPPE, *conférence de presse du 26 août 2010*, consulté sur Internet (http://www.grappebelgique.be/IMG/pdf/Conf_de_presse- Decret_wallon_antennes_GSM-10-08-26.pdf) le 10 avril 2011.
- Guilmot Jean-Luc, 2009, « Antennes GSM: du 7 volts par mètre pour quoi faire? », *Le Soir*, 23 mars.
- Hassenteufel, Patrick, 2008, *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Hayes, Michael T., 2006, *Incrementalism and Public Policy*, Lanham, University Press of America.
- Hess, Virginie, 2010, *Ondes électromagnétiques: le flou scientifique*, 12 janvier, consulté sur Internet (<http://www.iewonline.be/spip.php?article3269>) le 20 avril 2011.
- Hilgartner, Stephen et Charles L. Bosk, 1988, « The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model », *Journal of Sociology*, vol. 94, n° 1, p. 53-78.

- Iannantuono, Adele et John Eyles, 2000, « Environmental Health Policy: Analytic “Framing” of the Great Lakes Picture », *Environmental Management*, vol. 26, n° 4, p. 385-392.
- ICNIRP (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*, vol. 74, n° 4, p. 494-522.
- IEB (Inter Environnement Bruxelles), 2009a, *Normes électromagnétiques en Région bruxelloise*, 22 janvier, consulté sur Internet (<http://www.ieb.be/article1569>) le 19 avril 2011.
- IEB, 2009b, *Rayonnements électromagnétiques: tour d’horizon bruxellois*, 22 janvier, consulté sur Internet (<http://www.ieb.be/article1568>) le 18 avril 2011.
- IEB, 2009c, *L’IBGE bientôt en charge des plaintes en cas de présomption de dépassement des nouvelles normes d’exposition aux ondes électromagnétiques*, 22 janvier, consulté sur Internet (<http://www.ieb.be/article1571>) le 20 avril 2011.
- IEB, 2011, *Rayonnements électromagnétiques. Téléphonie mobile, antennes, normes... qu’en est-il à Bruxelles ?*, 20 janvier, consulté sur Internet (<http://www.ieb.be/rubrique190>) le 18 avril 2011.
- Inter-Environnement Wallonie, *Synthèse des contributions*, 2008, Consultation du ministre du Développement territorial sur l’implantation des antennes de téléphonie mobile en Région wallonne, octobre 2008.
- Jadot Benoit et Laurence Vancrayebeck, 2008, « Les règles et procédures régissant l’implantation et l’exploitation des installations de télécommunications mobiles, du point de vue de la protection du cadre de vie et de l’environnement », *Revue de Droit Communal*, vol. 2, p. 20.
- Jobert, Arthur, 1998, « L’aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l’intérêt général », *Politix*, vol. 11, n° 42, p. 67-92.
- Jobert, Bruno et Pierre Muller, 1987, *L’État en action*, Paris, Presses universitaires de France.
- Joly, Pierre-Benoit et Claire Marris, 2003, « La participation contre la mobilisation ? Une analyse comparée du débat sur les OGM en France et au Royaume-Uni », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10, n° 2, p. 195-206.
- Karch, Andrew, 2009, « Venue Shopping, Policy Feedback, and American Preschool Policy », *Journal of Policy History*, vol. 21, n° 1, p. 38-60.
- Kingdon, John, 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Boston, Little Brown and Company.
- Knill, Christoph et Dirk Lehmkuhl, 1999, « How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization », *European Integration Online Papers*, vol. 3, n° 7, p. 1-19.
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue et Frédéric Varone, 2005. *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zurich, Verlag Ruegger.
- Kratochwil, Friedrich et John Gerard Ruggie, 1986, « International Organization: a State of the Art on an Art of the State », *International Organization*, vol. 40, n° 4, p. 754-775.
- Le Monde.fr avec AFP, 2010, « Cinq milliards d’abonnements à la téléphonie mobile », *Le Monde*, 15 juillet.
- Lindblom, Charles E., 1959, « The Science of “Muddling Through” », *Public Administration Review*, vol. 19, n° 2, p. 79-88.
- 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.

- Miller, Lisa L., 2007, « The Representational Biases of Federalism: Scope and Bias in the Political Process, Revisited », *Perspectives on Politics*, vol. 5, n° 2, p. 305-321.
- Montpetit, Eric, 2002a, « Policy Networks, Federal Arrangements, and the Development of Environmental Regulations: A Comparison of the Canadian and American Agricultural Sectors », *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 15, n° 1, p. 1-20.
- Montpetit, Eric, 2002b, « Pour en finir avec le lobbying: comment les institutions canadiennes influencent l'action des groupes d'intérêts », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n°3, p. 91-112.
- Morris, Mary H., 2007, « The Political Strategies of Winning and Losing Coalitions: Agricultural and Environmental Groups in The Debate Over Hypoxia », *Politics and Policy*, vol. 35, n° 4, p. 836-871.
- Muller, Pierre, 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, p. 189-207.
- Muller, Pierre, 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 155-187.
- N.L., 2009, « Non au pylône GSM à Tailles », *Le Soir*, 19 mars.
- OMS (Organisation mondiale de la santé), 2000, *Champs électromagnétiques et santé publique: téléphones mobiles*, Aide-mémoire n° 193, consulté sur Internet (<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs193/fr>) le 10 septembre 2008.
- Opérateur Mobistar, Rapports annuels 2001, 2002, consultés sur Internet (http://corporate.mobistar.be/go/fr/informations_financieres/rapport_annuel.cfm) le 20 avril 2011.
- 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.
- Pralle, Sarah B., 2003, « Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: The Internationalization of Canadian Forest Advocacy », *Journal of Public Policy*, vol. 23, n° 3, p. 233-260.
- Pralle, Sarah B., 2006, *Branching Out, Digging In. Environmental Advocacy and Agenda Setting*, Washington, Georgetown University Press.
- Pralle, Sarah B., 2009, « Agenda-setting and Climate Change », *Environmental Politics*, vol. 18, n° 5, p. 781-799.
- Princen, Sebastian, 2007, « Agenda-setting in the European Union: a Theoretical Exploration and Agenda for Research », *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n° 1, p. 21-38.
- 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.
- Recueil des bonnes pratiques en matière d'implantation d'installations de télécommunications mobiles, 20 juillet 2000.
- Rocheffort, David A. et Roger W. Cobb, 1994, *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*, Kansas, University Press of Kansas.
- Saurugger, Sabine et Yves Surel, 2006, « L'europanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n° 2, p. 179-211.
- Schattschneider, Elmer E., 1960, *The Semisovereign People. A Realist's View Of Democracy in America*, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Schoune, Christophe, 2008a, « La nocivité des ondes en débat », *Le Soir*, 29 avril.

- Schoune, Christophe, 2008b, « Une pétition internationale pour durcir les normes », *Le Soir*, 29 avril.
- Schoune, Christophe, 2008c, « Une étude sur les ondes GSM inquiète », *Le Soir*, 24 juin.
- Schoune, Christophe, 2008d, « De la prudence à la prévention », *Le Soir*, 26 juin.
- Schoune, Christophe, 2008e, « Le blocage du réseau sans fil », *Le Soir*, 9 octobre.
- Schoune, Christophe, 2008f, « Le GSM est cancérigène », *Le Soir*, 15 octobre.
- Schoune, Christophe, 2009, « L'onde de choc bruxelloise », *Le Soir*, 16 janvier.
- Snow, David A., E. Burke Rochford Jr., Steven K. Worden et Robert D. Benford, 1986, « Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation », *American Journal of Sociology*, vol. 51, p. 464-481.
- Teslabel Coordination, s.d., consulté sur Internet (<http://www.teslabel.be/>) le 8 août 2010.
- Titeux Pierre, 2009, *Ondes électromagnétiques: la position officielle de la Fédération*, 3 avril, consulté sur Internet (<http://www.iewonline.be/spip.php?article2985>) le 20 avril 2011.
- Tversky, Amos et Daniel Kahneman, 1981, « The Framing of Decisions and the Psychology of Choice », *Science*, vol. 211, n° 4481, p. 453-458.
- Vermandere Renée, 1993, « Belgacom et son réseau de mobilophonie. Pylône controversé à Hélécin », *Le Soir*, 13 janvier.
- Walgrave, Stefaan et Rens Vliegthart, 2010, « Why Are Policy Agendas Punctuated? Friction and Cascading in Parliament and Mass Media in Belgium », *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n° 8, p. 1147-1170.
- Walsh, James I., 2006, « Policy Failure and Policy Change. British Security Policy after the Cold War », *Comparative Political Studies*, vol. 39, n° 4, p. 490-518.
- Xhonneux Valérie, 2011, *Ondes électromagnétiques: les associations secouent l'Europe*, 17 février, consulté sur Internet (<http://www.sante-environnement.be/spip.php?article477>) le 20 avril 2011.