

UNIVERSITE DE LIEGE

Faculté de Droit et de Science Politique - Département de Science Politique

Centre de recherche SPIRAL

Fonds National de la Recherche Scientifique

Un médiateur invisible

Analyse et mise en perspective du régime de régulation des
ondes électromagnétiques

Geoffrey JORIS

Aspirant FNRS

Thèse de doctorat soutenue le 10 février 2011 en vue de l'obtention du
grade de Docteur en Science Politique

Membres du jury:

Monsieur le directeur de recherche CNRS Olivier Borraz (Science Po Paris - CSO)

Monsieur le professeur Sébastien Brunet - directeur de thèse (ULg)

Monsieur le professeur Alain Eraly (ULB)

Monsieur le directeur de recherche CNRS Pierre Lascoumes (Science Po Paris - CEE)

Madame le professeur Nathalie Schiffino (FUCAM)

Madame le professeur Catherine Zwetkoff - directrice de thèse (ULg)

Remerciements

Commencer, mais surtout finir une thèse, n'est pas une chose facile. Loin d'être un parcours solitaire, elle a été pour moi l'occasion de rencontrer, d'échanger et de me confronter à des personnes qui ont croisé mon chemin et mes réflexions. Si certaines n'ont fait que passer, égrainant le fil de mes pensées et de mon analyse, certaines m'ont accompagné de manière récurrente et structurelle. Certaines d'entre elles sont devenues des amies, des confidentes et m'ont permis de grandir tant dans mes réflexions scientifiques que dans mon parcours personnel. Une thèse, de ce point de vue, est véritablement, et sans doute avant tout, une expérience humaine.

Arrivé au terme de cette aventure, je tiens premièrement à remercier le Fonds National de la Recherche Scientifique (FNRS) pour le support financier et logistique sans lequel mon parcours de thèse ne serait resté que spéculations.

Je tiens également à remercier les membres de l'Université de Liège, de la Faculté de Droit et finalement du Département de science politique qui m'ont offert un cadre propice à mes recherches et une écoute attentive aux questionnements institutionnels d'un jeune chercheur.

Merci tout particulièrement aux membres du Spiral. Premièrement à Catherine Zwetkoff par qui tout a commencé. Merci pour sa confiance, ses questions et ses hésitations qui m'ont toujours permis de rebondir vers de nouveaux horizons. Merci surtout à elle de m'avoir appris à prendre les difficultés avec philosophie et amusement. Merci aussi à Sébastien Brunet pour son énergie, son soutien sans faille et ses conseils avisés. Merci à tous mes collègues « spiraliens ». Les compagnons de première ligne : Pierre Delvenne, Frédéric Claisse et Bernard Cornélis. Et tous ceux qui sont venus nous rejoindre par la suite et avec qui les débats, les terrains (de jeux) et les questionnements se sont multipliés : François Thoreau, Martin Erpicum, Patrick Gillon, Stéphane Rieppi, Stéphanie Vanhaeren, Clémence Massart, Kim Hendrickx, Aline Thiry, Nick Geukens, et plus récemment Céline Parotte et Nicolas Rossignol. Merci à eux tous d'avoir fait de mon passage parmi eux un plaisir quotidiennement renouvelé. Merci surtout de leur temps, de leur énergie et de leurs remarques tout au long des (longues) corrections de ma thèse. Tout ceci n'aurait pas été possible sans eux. Merci.

Un merci tout particulier à Catherine Fallon, membre du Spiral et « déniaiseuse professionnelle ». Merci à elle pour son énergie intarissable, sa passion et ses encouragements. Merci à elle pour tout le temps qu'elle a pu me consacrer et ses questionnements toujours percutants. Merci à elle surtout pour l'amie qu'elle est devenue. Je souhaite à tout le monde de pouvoir être accompagné par une personne d'une telle qualité professionnelle et humaine. Je sais tout ce que je lui dois. Merci à elle pour tout.

A mes collègues « spiraliens », il convient également de remercier mes collègues parisiens. Merci de leur accueil chaleureux dans leurs bureaux, d'abord du Cevipof et ensuite du CEE. Merci à eux pour tous nos échanges, discussions et encouragements. Les doctorants sont décidément les premiers « produits » mondialisés.

Merci aux membres de mon jury pour leurs lectures attentives et leurs remarques stimulantes. Un merci tout particulier à Pierre Lascoumes et Alain Eraly. Le premier pour m'avoir accueilli à Paris, le deuxième pour son soutien et ses lectures attentives. Merci à eux deux pour leurs conseils et leurs exigences bien nécessaires tout au long de mon processus de thèse.

Merci également à ma famille, proche et lointaine. Merci de leur compréhension et de leurs encouragements. Merci tout particulièrement à mes Parents et Grands-parents qui m'ont appris le goût du travail bien fait et l'envie d'aller voir ce qui se cache de l'autre côté du tournant.

Enfin, mais sans doute avant tout, merci à toi, Frédéric. Merci de partager ma vie, les hauts et les bas. Promis, plus (trop) de travail les soirs et les week-ends, les vacances écourtées et reportées. Finies aussi les angoisses existentielles sur la construction d'arguments et les piles de livres qui s'entassaient dans tous les coins de la maison. Merci pour ton soutien infatigable, pour ton écoute et ta disponibilité. Il n'y a sans doute pas d'équation pour expliquer ça mais tu me rends décidément meilleur. Merci d'être toi, merci d'être là. Toujours.

Table des matières

Liste des abréviations	10
Introduction générale	13
Chapitre 1 - Le principe de précaution: un nouveau cadre d'action pour l'action publique	19
Introduction.....	19
1. Le principe de précaution: enjeux et mise en perspective	20
1.1. Le principe de précaution comme concept	20
1.2. Le risque moderne: un outil pour mieux comprendre le paradigme de la sûreté	23
2. Du deuxième désenchantement du monde au principe de précaution	28
3. Le principe de précaution et la fracture du subpolitique.....	35
4. Transformation du cadre de l'action publique sous l'auspice du principe de précaution: comment rendre gouvernable ?	43
5. Du principe de précaution à la démarche de précaution	54
5.1. Le principe de précaution comme un standard structurant le processus de décision.....	55
5.2. Une approche comparée et intégrée des risques	57
5.3. Une approche participative	60
Conclusions	61
Chapitre 2 - Cadrage de la recherche	66
1. Cadrage épistémologique.....	66
2. Identification du terrain de recherche	68
3. Démarche exploratoire.....	69
4. L'analyse des politiques publiques par les forums	72
4.1. Les «Forums des politiques publiques»	72
4.2. De la production à l'institutionnalisation des processus de problématisation ...	79
4.3. La construction d'un compromis entre les porte-parole: l'émergence d'un régime de régulation	88
5. Méthodologie de recherche.....	94
5.1. Outils et instruments méthodologiques	94
5.2. L'Open Process Workshop (OPW): une technique particulière d'investigation	96
Chapitre 3 - L'analyse du forum des communautés des politiques publiques à l'échelle européenne	100
Introduction.....	100
1. Le cadrage européen: des politiques de télécommunication aux enjeux sanitaires des ondes électromagnétiques	101

2. Vers des normes européennes en matière d'ondes électromagnétiques	106
3. Des recommandations européennes en matière d'ondes électromagnétiques: l'adoption de la recommandation 1999/519/CE	108
3.1. Cadrage et portée de la recommandation du Conseil Européen	108
3.2. Approche diachronique de l'adoption des recommandations du Conseil Européen.....	110
4. Une problématisation fondée et légitimée par et pour l'expertise scientifique.....	115
5. La dynamique du régime de régulation au niveau européen	120
5.1. L'émergence d'une communauté: de l'IRPA à l'ICNIRP	122
5.2. Une communauté épistémique légitime: de l'ICNIRP au projet EMF de l'OMS	127
5.3. Le renforcement de la communauté épistémique: la création d'une alliance entre acteurs scientifiques et acteurs économiques	130
5.4. L'extension de la communauté épistémique: constitution d'une alliance entre acteurs scientifiques, économiques et publics	136
5.5. L'émergence d'une communauté de promesse: le régime européen des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques	142
Conclusions.....	146
Intermezzo - Mise en contexte du régime européen	150
1. Le principe de précaution comme stratégie d'affirmation du leadership européen dans le secteur de la santé publique	150
1.1. La Commission comme entrepreneur de politique publique.....	150
1.2. La commission européenne comme entrepreneur de politique publique: le cas de la santé publique	153
1.3. La Commission européenne comme entrepreneur politique dans le secteur sanitaire: le cas de la régulation des ondes électromagnétiques	161
1.4. La commission européenne comme leader sur le forum des communautés des politiques publiques européen	164
Chapitre 4 - Analyse du forum des politiques publiques à l'échelle fédérale belge: entre continuité et reconfiguration	168
Introduction.....	168
1. De la transposition des recommandations européennes dans le droit belge: quelle marge de manœuvre pour les autorités belges?	169
2. La réglementation des ondes électromagnétiques: un problème sanitaire	172
2.1. Des enjeux sanitaires entourant l'exploitation des ondes électromagnétiques à l'adoption de normes d'exposition (1985-2001)	172

2.2. De l'annulation de l'Arrêté Royal de 2001 à un renforcement de la réglementation des enjeux sanitaires entourant l'exploitation des ondes électromagnétiques (2001-2005)	176
3. Une problématisation concurrente: Quelle est l'autorité compétente pour connaître des questions «environnement-santé» ?	179
3.1. Débats juridiques et tensions politiques autour de la compétence environnementale	179
3.2. La montée en puissance des Régions: quand les acteurs publics régionaux interprètent de manière extensive leur compétence environnementale	183
4. La clôture de la controverse: l'arrêt de la Cour Constitutionnelle de 2009	187
5. La dynamique des acteurs sur le forum des communautés des politiques publique à l'échelle fédérale belge	190
Conclusions.....	196
Intermezzo- Le régime fédéral des ondes électromagnétiques	199
1. Le fédéralisme belge: un fédéralisme centrifuge	199
2. La régulation des ondes électromagnétiques dans la tourmente fédérale belge	201
Chapitre 5 - Analyse du forum des politiques publiques à l'échelle régionale: la valse-hésitation des acteurs publics régionaux et l'affaiblissement progressif des acteurs associatifs	206
Introduction.....	206
1. L'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile comme enjeu urbanistique: le permis d'urbanisme comme instrument de régulation	208
1.1. Quelle est l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis d'urbanisme ?	210
1.2. La procédure d'octroi des permis d'urbanisme liés aux antennes relais	211
1.3. La procédure d'octroi du permis d'urbanisme: entre cadrage réglementaire et ouverture participative.....	214
2. Une problématisation concurrente: l'implantation d'antenne relais de téléphonie mobile comme enjeu sanitaire	216
2.1. L'émergence de la problématisation sanitaire	216
2.2. La mise sous pression de la problématisation urbanistique par les enjeux sanitaires	218
3. La dynamique des acteurs dans le forum des communautés des politiques publiques à l'échelle régionale wallonne	225
4. Première option: les projets d'intérêts régionaux comme moyen de rééquilibrer le régime de régulation en faveur des acteurs publics et économiques	233
4.1. Les permis par décret (PIR) : un instrument de gestion à l'appui de l'intérêt régional	233

4.2. Les PIR comme nouveaux instruments de gestion des enjeux urbanistiques ..	236
4.3. L'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile comme projet d'intérêt régional	242
5. Deuxième option: légitimer l'action publique par l'ouverture	243
5.1. L'organisation de la consultation: une consultation visant à réduire les polarisations en vue de rendre gouvernable	243
5.2. Une consultation largement cadrée par les acteurs publics	245
6. La jurisprudence de la Cour Constitutionnelle: les projets d'implantation d'antennes relais comme des problèmes d'urbanisme et problèmes sanitaire	250
Conclusions	252
Intermezzo-Le régime régional des ondes électromagnétiques	255
1. Les enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques comme moyen d'affirmation du leadership régional.....	255
Proposition décret wallon	259
Ordonnance bruxelloise	259
Chapitre 6 - Analyse du forum des politiques publiques à l'échelle locale belge: la marginalisation des riverains.....	261
Introduction.....	261
1. L'implantation d'une antenne relais de téléphonie mobile: d'une réalité économique à un projet urbanistique	262
1.1. L'implantation d'une antenne relais de téléphonie mobile: un projet économique	262
1.2. Le projet d'antenne relais: ouvrir les processus décisionnels en réduisant les incertitudes	267
1.3. Le projet d'antenne relais: la mise en œuvre d'une irréversibilité	275
2. L'implantation d'une antenne relais: d'une réalité urbanistique à la construction de l'acceptabilité sociale.....	278
2.1. L'implantation d'une antenne relais de téléphonie mobile dans la zone du Bierchamp	280
2.2. La nature des revendications sociales exprimées par les riverains.....	294
2.3. La procédure d'octroi du permis d'urbanisme comme problème: les positions des acteurs mobilisés	299
Conclusions.....	303
Intermezzo-Le régime local des ondes électromagnétiques	307
1. L'échelle locale: quand la dynamique institutionnelle et économique de la Région entend brider l'espace local	307
Chapitre 7 - En guise de conclusion.....	313
Introduction.....	313

1. L'action publique sous le label de la précaution: entre approche intégrée et approche comparative des risques	314
2. Apports du régime de régulation des ondes électromagnétiques pour l'analyse de l'action publique sous le label de la précaution	318
2.1. Un politique multi-niveaux comme dynamique de l'action publique	318
2.2. Une dynamique multi-niveaux renforcée par une différenciation verticale et horizontale de l'action publique	321
2.3. La mutation du rôle de l'Etat: l'émergence de l'Etat régulateur	327
2.4. La mise en concurrence entre logiques de précaution et logiques institutionnelles	330
3. Conclusions et mise en perspective des résultats de recherche	333
Bibliographie	339
Ouvrages et articles scientifiques	339
Documents officiels.....	371
Jurisprudence.....	376
Article de presse	381

Liste des abréviations

ALARA	As Low As Reasonably Achievable
AR	Arrêté Royal
ARC	Agence de Recherche sur le Cancer
ASBL	Association Sans But Lucratif
BEUC	Bureau Européen des Unions des Consommateurs
BIT	Bureau International du Travail
CA	Cour d'Arbitrage
CC	Cour Constitutionnelle
cdH	Centre Démocrate Humaniste
CE	Conseil d'Etat
CEM	Champ électromagnétique
CHB	Liaison Cerexhe-Heuseux-Beaufays (A605)
CHE	Commission Hygiène de l'Environnement
CIPRNI	Commission Internationale de Protection contre les Rayonnements Non-Ionisant
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CLAG	Collectif de Lutte Antenne GSM
CRIIREM	Centre de Recherche et d'Information Indépendant sur les Rayonnements ÉlectroMagnétiques non ionisants
CSH	Conseil Supérieur d'Hygiène
CSS	Conseil Supérieur de Santé
CWATUPE	Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Environnement
DAS	Débit d'Absorption Spécifique
DGEntreprise	Direction Générale Entreprise
DGSANCO	Direction Générale de la Santé et des Consommateurs
Doc. Ch. Rep.	Document Chambre des Représentants
Doc.Parl	Document Parlementaire

ECOLO	Ecologistes Confédérés pour l'Organisation de la Lutte Originale
EF	Etat Fédéral belge
EMF	ElectroMagnetic Field
EMF-Net	Electromagnetic Field Network
ESB	Encéphalopathie Spongiforme Bovine
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
GSM	Global System for Mobile Communications
GSMA	GSM Association
HOWP	Health Question Working Party
IARC	International Agency for Research on Cancer
IBPT	Institut Belge des Postes et des Télécommunications
ICNIRP	International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection
ICNIRP	International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection
IEW	Inter-Environnement Wallonie
IRPA	International Radiation Protection Association
ISSeP	Institut Scientifique de Service Public
ITU	International Telecommunication Union
LSRI	Loi Spéciale des Réformes Institutionnelles
MB	Moniteur Belge
MMF	Mobile Manufacturers Forum
MR	Mouvement Réformateur
NEHAP	Plan National d'Action Environnement Santé belge
NIMBY	Not In My Backyard
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OGM	Organisme Génétiquement Modifié
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMS	Organisation Mondiale de la Santé

OPECST	Office Parlementaire d’Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques
OPW	Open Process Workshop
ORD	Organe de Règlement des Différents
PIR	Projet d’Intérêt Régional
PNUE	Programme des Nations Unies pour l’Environnement
PS	Parti Socialiste
RA	Risk Assessment
RNI	Rayonnement Non-Ionisant
SCENHIR	Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risk
SCTEE	Scientific Committee on Toxicity, Ecotoxicity and the Environment
SSC	Scientifique Steering Committee
STOA	Science and Technology Options Assessment
TCE	Traité des Communautés Européennes
UE	Union Européenne
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
UVCW	Union des Villes et Communes de Wallonie
VITO	Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek
WHO	World Health Organization

Introduction générale

Extrait « Focus Group » - Marcinelle Juin 2007

« (...) »

Riverain 1: Disons qu'on va prendre le problème autrement, et c'est indiqué dans une affiche que nous avons faite, ici en Belgique la norme est de 20,6 volt/mètre, ça me fait une belle jambe, les experts demandent de ne jamais dépasser 0,6 volt/mètre, et nous qui ne sommes pas scientifiques nous nous disons « ah bon il y a des différences ? » et on sait qu'en Autriche dans un canton de Salzburg, la norme est de 0,1 volt/mètre. Alors, rien qu'avec ça j'ai envie de dire « on arrête tout, réfléchissez et puis agissez ! ». Comment se fait-il qu'à Salzburg il y a 0,1, ici on va jusque 20,6 mais qu'on dit « attention, rassurez vous on va pas plus loin que 4 », pourquoi met-on une antenne d'une puissance de 20 en nous disant il y a un potentiomètre on va le mettre à 4 ? J'aurais tendance à dire qu'on me prend pour un imbécile ! Que tout le monde prenne une décision une fois pour toutes d'une même voix et puis à ce moment là la population aura plus tendance à faire confiance. Si différents pouvoirs entre eux se mettent tous d'accord sur une norme pour dire « voilà, ça c'est acceptable, ça n'est pas acceptable », il est évident que la population va comprendre l'information sans savoir réellement ce que c'est 20,6 ou 4,1 là les gens vont comprendre et vont dire « il y a des scientifiques qui sont indépendants et qui sont tous d'accord pour aller dans une même direction, donc je peux faire confiance ». Voilà, c'est tout simplement ça, pour le moment ce n'est pas le cas, ça va dans tous les sens. D'autant plus que cette population apprend qu'en finalité ces antennes surpuissantes on les met pourquoi ? Pour avoir la télévision sur le GSM (...). Je ne pense pas que ce soit nécessaire.

(...)

Riverain 4 : Les effets des rayons, on ne les connaît pas. Donc on joue l'argument de l'incertitude. Eux vont dire : « Tant que c'est pas prouvé, vous n'avez rien à dire ». Tandis que nous on est le principe de précaution. Alors la majorité des études c'est eux qui les mettent sur pied et qui prouvent que c'est rien et que c'est pas grave. Les autres on ne les trouve pas, c'est comme le monsieur disait, alors

qu'on est dans une situation où scientifiquement on ne sait pas prouver que c'est grave.

Riveraine 3 : ben là où nous sommes on a des antennes tout autour de nous, en fait, si on met celle-là nous seront entourés. Juste en face, les appartements. Le problème a été soulevé par le comité et j'ai été plus attentive et je me suis rendue compte que nous étions entourés d'antennes. Moi j'ai découvert encore deux panneaux plus loin, place de la Constitution, il y avait un papier. Un peu plus loin aussi, il y avait déjà quelques petites antennes et il y avait un panneau. Vous les voyez partout, d'ailleurs où nous allons à présent nous les repérons toutes...

Riverain 5 : c'est vrai qu'à présent c'est la folie, encore en conduisant ma fille l'autre jour, enfin j'en vois partout quoi ! On n'y a pas fait attention, c'est arrivé comme ça insidieusement.

(...)

Riverain 3: pour en revenir à cette histoire d'antenne, l'affiche signalant le projet de construction est une affiche qui doit rester pendant 15 jours. Le jour où cette affiche a été retirée, c'est-à-dire après ces 15 jours, j'en ai parlé avec les clients et dans tous les gens de cette rue il n'y avait personne qui était au courant. Donc ça se passait chez eux, mais personne n'était au courant. L'affiche était tellement bien cachée que j'ai trouvé ça très malhonnête, et j'ai tendance à dire par réflexe de survie que si on me cache quelque chose c'est que je dois m'en méfier.

Riverain 1: je le dis toujours, à la base, il y a un accord que le gouvernement a signé, l'accord dit vous recevez deux milliards trois cents millions et on peut mettre les antennes où on veut. On a beau ne pas vouloir d'antenne là, eux ils sont obligés de couvrir, ils ont déjà encaissé l'argent.

Riverain 5 : parce que pour l'aspect humain et environnemental, c'est un peu fort quoi. On a besoin de travailler et de gagner de l'argent pour vivre oui, mais de là à sacrifier l'humain et l'environnement...

Riverain 1: mais de plus en plus de gens en prennent conscience maintenant donc ça va devenir de plus en plus difficile de se voiler la face maintenant.

(...)»

Que nous donne à voir et à comprendre ce dialogue? Il permet de mettre en évidence que les politiques d'implantation d'antennes relais ne sont pas que de simples conflits d'implantation, d'une confrontation entre intérêts particuliers et intérêt général dans un champ particulier, celui de l'aménagement du territoire. Ce sont aussi des conflits socio-techniques,¹ c'est-à-dire des conflits alliant science, techniques et enjeux de sociétés, s'inscrivant dans un contexte décisionnel en évolution, marqué par une incertitude multidimensionnelle quant aux conséquences environnementales, économiques, sociales, politiques ou encore éthiques des innovations technologiques.²

La politique d'implantation d'antennes relais nous renseigne alors sur la crise de légitimité de l'action publique.³ Cette crise de l'action publique impose aux pouvoirs publics de repenser les conditions de l'exercice de l'autorité, tant du point de vue des dispositifs institutionnels que des référentiels et cadres mobilisés.

Le cas des ondes électromagnétiques s'inscrit dans ces redéfinitions. En effet, l'interaction entre cadrage sanitaire et ancrage territorial permet de se rendre compte que sur un territoire donné, la Région wallonne en ce qui nous concerne, l'Etat ou les pouvoirs publics dans une acceptation plus large, ne détient plus le monopole du cadrage de l'action publique. Bien au contraire, les pouvoirs publics n'apparaissent que comme un des acteurs prenant part à la construction publique. Ils ne peuvent en effet imposer une décision unilatérale mais sont invités à co-

¹ Callon M., Pour une sociologie des controverses technologiques, *Fundamenta Scientiae*, Vol.12, n°4, 1981, p.381-399.; Lascoumes P., De l'utilité des controverses socio-techniques, *Journal International de Bioéthique*, Vol.13, 2002/2.

² Kooiman J., *Modern Governance*, Sage, Londres, 1993.; Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.; Grossmann E., Saurugger S., Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie?, *Revue Française de Science Politique*, Vol. 56, n°2, avril, 2006, p.299-321.; Collins J.W., Collins, Mobile phone masts, social rationalities and risk: negotiating lay perspectives on technological hazards, *Journal of risk research*, Vol.13, n°5, 2010, p.621-637.

³ Barber B. R., *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley (CA), 1984.

écrire le scénario de l'action en collaboration avec une série d'acteurs dont la légitimité n'est pas rationnelle-légale: les riverains, les associations locales, les associations environnementales, les scientifiques ou encore les opérateurs de téléphonie mobile. La particularité de ces acteurs réside dans le fait que leur légitimité comme leur crédibilité à agir dans le processus de construction de l'action publique ne se définit plus *a priori* mais bien au travers de l'interaction s'opérant dans un espace symbolique que constitue le problème public. Chacun de ces acteurs fait alors valoir sa lecture du problème et la confronte à celle incarnée et véhiculée par les autres acteurs reconnus, ou se considérant comme légitimes, dans le processus de construction de l'action publique. S'ensuivent de vastes processus de négociation, d'intéressement et d'enrôlement, entre les acteurs afin de faire valoir leurs problématisations. Qui plus est, ces vastes processus de négociation ne peuvent plus seulement être régulés grâce à l'invocation temporisatrice soit des données scientifiques, puisqu'elles font défaut ou se voient controversées, soit par l'invocation du postulat selon lequel les pouvoirs publics seraient les seuls acteurs légitimes pour défendre l'intérêt général.

Cette politique permet de dévoiler l'enchevêtrement de variables transformatrices qui complexifient les conditions dans lesquelles l'action publique se construit et s'opérationnalise imposant alors de nouveaux modes de régulation sociale.

Face à ces changements, la présente recherche propose une analyse du processus de décision politique en situation de controverse publique concernant les risques sanitaires liés à la téléphonie mobile. La multiplication des controverses publiques tant au niveau international, national que local, s'est traduite par de multiples processus de dénonciations des modalités de l'action publique (vision du monde et instruments de mitigation sociale).

Ces profondes remises en cause ont engendré des conflits entre différents groupes d'acteurs (acteurs publics, acteurs scientifiques, acteurs économiques et acteurs sociaux), pour qui les problèmes et les solutions se posent très différemment.

Le règlement de ces conflits repose sur l'adoption de nouveaux instruments substantifs (des normes internationales par exemple) mais aussi sur l'adoption de nouveaux instruments procéduraux structurant le processus décisionnel de manière telle qu'il puisse être qualifié de « précautionneux » par l'ensemble des

acteurs concernés (création d'un monde commun au travers d'un espace de débat public/justice procédurale). Dans ce nouveau contexte, il est alors légitime de se poser la question suivante: «Comment se construit l'action publique pour encadrer les controverses socio-techniques en univers incertain?»

En effet, comme nous le montrerons dans le chapitre premier, la littérature scientifique attire l'attention sur la modification des modalités de l'action publique en situation de controverses socio-techniques. Il convient alors d'exposer la teneur de ces changements et les options en termes de modalités d'action publique que la littérature identifie, critique et définit.

Le chapitre deux présente le cadre épistémologique, méthodologique et théorique de la recherche. Ce chapitre exposera plus en détails les modalités largement inductives mobilisées dans le cadre de la recherche. Ce chapitre exposera aussi les modalités de la recherche exploratoire qui a légitimé l'approche multi-niveaux.

Cette approche explicitée et justifiée, les cinq chapitres suivants exposeront la dynamique de la régulation de la controverse socio-technique liée aux ondes électromagnétiques et ce aux différents niveaux de pouvoirs concernés: international et européen (chapitre 3), fédéral belge (chapitre 4), régional (chapitre 5) et local (chapitre 6). Ces chapitres exposeront dans un premier temps les processus d'alignement progressif des acteurs en vue d'adopter des normes internationales. Ils identifieront ensuite comment ces normes sont transposées par les autorités politiques dans le contexte fédéral belge et comment, dans ce schéma, les acteurs régionaux vont progressivement mettre en place des stratégies visant à rendre légitime l'espace régional. Enfin, l'étude de l'espace local permettra de mettre en évidence la contextualisation des dispositions légales et réglementaires dans un projet d'implantation d'une antenne relais.

Chronologiquement, ce dernier chapitre constitue la première étape de la recherche. En effet, afin de proposer une porte d'entrée sur le champ des ondes électromagnétiques, une première étude de cas a été menée. Cette étude de cas portait sur un suivi *a posteriori* d'un projet d'implantation d'une antenne relais dans la région de Marcinelle. Elle a permis de mettre en évidence comment à l'échelle locale sont convoquées des dimensions régionales, fédérales, européennes et internationales. Cette étude de cas a ensuite mis en évidence

comment le «monde» est convoqué autour d'un projet précis et fortement localisé. Afin de faciliter la lecture, nous avons cependant opté pour une présentation inversée. Ainsi, les chapitres consacrés à l'étude de l'échelle européenne, fédérale et régionale seront présentés avant celui consacré à l'échelle locale.

Afin de garantir la lisibilité des différents chapitres, des «intermezzo» sont également placés entre chacun des chapitres de terrain. Ces chapitres intermédiaires permettront ainsi de mener une réflexion sur les dynamiques exposées et d'identifier pour le lecteur le «sens» de ce qui est observé à chaque niveau de pouvoirs étudié. Ces chapitres intermédiaires, permettront, en fin de démonstration, de nourrir la conclusion générale.

Ce travail de terrain illustre alors comment le principe de précaution est convoqué dans un univers socio-technique précis et incertain. Loin de contribuer à la transformation des modalités de l'action publique, la recherche expose comment le principe de précaution se révèle dans la pratique ni comme un argument substantif ni même comme un argument processuel, mais simplement comme un argument incantatoire.

Chapitre 1 - Le principe de précaution: un nouveau cadre d'action pour l'action publique

Introduction

Le principe de précaution, en tant que mode de gestion de l'incertitude, s'inscrit dans un contexte décisionnel en évolution, marqué par une incertitude multidimensionnelle quant aux conséquences environnementales, économiques, sociales, politiques ou éthiques des innovations technologiques.⁴ Autorités publiques, citoyens, acteurs économiques et sociaux sont en effet directement concernés par ses applications concrètes ou ses traductions.⁵ En suivant la mise en perspective historique proposée par François Ewald, complétée par le concept de risque moderne développé par Ulrich Beck, nous présentons, dans un premier temps, le principe de précaution comme un outil stratégique, une réponse politique à l'émergence d'incertitudes. Au départ du concept de «technonature» de Philippe Roqueplo, nous inscrivons la démarche de précaution dans une approche plus «politisée», qui redéfinit le mode de gestion de l'incertitude dans une société marquée par l'effacement des frontières entre acteurs politiques et subpolitiques. L'application du principe de précaution fait apparaître une ligne de fracture qui limite la marge de manœuvre décisionnelle de certaines entités subpolitiques et/ou incite d'autres à agir davantage. Mais, paradoxalement, pour la plupart des acteurs (sub)politiques le risque moderne est une opportunité d'expansion non négligeable de leurs domaines d'activité.

Dans un deuxième temps, en replaçant le principe de précaution dans la dynamique de l'action publique, nous tenterons de mettre en évidence les impacts qu'un tel principe engendre sur les modalités de construction et de mise en œuvre de l'action publique. Il s'agira alors d'exposer, dans le champ de la gestion des risques et des incertitudes, comment le règlement de ces conflits repose non plus seulement sur l'adoption de nouveaux principes incantatoires, comme par

⁴ Ce chapitre s'inspire d'un article publié en collaboration avec Sébastien Brunet et Pierre Delvenne publié dans la Revue Suisse de sociologie. Brunet S., Delvenne P., Joris G., Le principe de précaution: un outil stratégique de transformation du (sub)politique, *Revue Suisse de Sociologie*, 2/2007, 2007, p.261-278.

⁵ Callon M., Lacoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.

exemple la mobilisation du principe de précaution, mais bien sur l'adoption de nouveaux instruments procéduraux structurant le processus décisionnel de manière telle qu'il puisse être qualifié de «précautionneux» par l'ensemble des acteurs concernés.

1. Le principe de précaution: enjeux et mise en perspective

1.1. Le principe de précaution comme concept

Si le principe de précaution se rattache de prime abord à une réflexion philosophique,⁶ il est aussi un concept juridique.⁷ Le principe de précaution a été consacré publiquement lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, à Rio de Janeiro, en 1992.⁸ Son contenu consistait à dire que l'absence de certitude scientifique, ici et maintenant, ne devait pas retarder l'adoption de mesures visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles pour l'environnement.⁹ Si c'est le droit de l'environnement qui lui a incontestablement attribué un statut, le principe de précaution s'est ensuite étendu au droit de la consommation et de la santé.¹⁰ Actuellement, son domaine d'application se voit élargi jusqu'à recouvrir d'autres domaines comme celui des libertés publiques.¹¹ Son utilisation récurrente, à des fins et contextes hétérogènes, le hisse au rang d'un principe incantatoire, comme un système de référence à part entière.¹²

Cependant, pour mieux saisir la nature du principe de précaution, nous proposons d'utiliser l'analyse historique qu'en a faite François Ewald qui nous semble tout particulièrement pertinente pour éclairer notre propos. Selon lui, depuis 1804, nos

⁶ Jonas H., *Le principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*, Cerf, Paris, 1990.; Jensen K.K., The moral foundation of the precautionary principle, *Journal of agricultural and environmental ethics*, Vol.15, n°1, 2002, p.39-55.

⁷ Hey, E., The precautionary approach, implications of the revisions of the Oslo and Paris Conventions, *Marine Policy*, juillet 1991, p.244 et suiv.; Stebbing, A., Environmental capacity and the precautionary principle, *Marine Pollution Bulletin*, Vol. 24, n°6, 1992, p.287.

⁸ Kourilsky, P. et G. Viney, *Le principe de précaution*, Editions Odile Jacob, La Documentation française, Paris, 2000, p.11.

⁹ Cousy, H., A propos de la notion de précaution, *Risques*, n°21, 1995, p.151.

¹⁰ Dubuisson B., Regards croisés sur le principe de précaution, in P. Hupet (Dir.), *Risque et systèmes complexes: les enjeux de la communication*, Peter Lang Edition, Bruxelles, 2001, p.119.

¹¹ Kourilsky, P. et G. Viney, *Le principe de précaution*, Editions Odile Jacob, La Documentation française, Paris, 2000, p.39.

¹² O'Riordan T., Cameron J. (Ed.), *Interpreting the precautionary principle*, Earthscan, Londres, 1994.

sociétés occidentales ont vu à la fois se succéder et se concurrencer trois grands dispositifs de responsabilité : le dispositif de prévoyance, articulé sur la notion de faute, qui a dominé le XIX^{ème} siècle; le dispositif de solidarité, reposant sur la notion de risque, qui s'est développé au cours du XX^{ème} siècle. Enfin, notre époque contemporaine se caractériserait par un dispositif de sûreté dont le principe de précaution est le révélateur en tant que mode de gestion de l'incertitude.¹³ À chaque dispositif, correspond une période paradigmatique particulière. La première d'entre elles correspond au paradigme de la responsabilité individuelle. Celui-ci désigne un système dans lequel le concept central est la vertu. En d'autres termes, la structuration du discours social s'articule autour de devoirs et de droits appartenant à un système référentiel moralisateur. Dans ce paradigme, placé sous le signe de l'individualisme, tout acteur social doit utiliser sa liberté individuelle pour agir de manière prévoyante. Les aléas de la vie, les risques et les «coups du sort» doivent être assumés par les individus et ne sont pas assurés par les pouvoirs publics ou les acteurs économiques. C'est ainsi que l'exposition aux risques liés aux activités professionnelles fait partie intégrante de la stratégie de prévoyance pensée en bon père de famille. Les travaux préparatoires du code civil ne laissent pas planer de doute concernant l'imputation de la responsabilité. Ses rédacteurs pensaient clairement que la notion de faute était l'outil idéal de régulation permettant de responsabiliser les individus face aux risques.¹⁴ Cette période paradigmatique est intrinsèquement liée à l'avènement du libéralisme et correspond historiquement à l'époque du «capitalisme sauvage» de la fin du XIX^{ème} siècle. Si «je» ne comprends pas les lois de la nature et celles instaurées dans la société dans laquelle «je» me trouve, c'est «ma» faute et «je» dois en assumer les conséquences. Il s'agit donc d'une sorte d'autorégulation des conduites et des activités qui rapproche l'erreur de la faute. Les injustices sociales produites par l'application systématique de cette philosophie de la prévoyance, notamment dans le domaine des accidents du travail, rendront les changements sociaux et politiques inévitables.

La seconde période paradigmatique est celle de la solidarité. Elle correspond historiquement à l'avènement de l'Etat-providence. Dans le paradigme de la

¹³ Ewald, F., *Histoire de l'Etat providence*, Grasset, Coll. Biblio-essais, Paris, 1996.

¹⁴ Ewald, F., *Histoire de l'Etat providence*, Grasset, Coll. Biblio-essais, Paris, 1996, p.56.

solidarité, les pouvoirs publics, en utilisant leur pouvoir régalien, ont induit une multiplication des droits sociaux et la reconnaissance d'une sorte de droit général à l'indemnisation face à tout aléa de la vie. Ces nouveaux droits ont permis une profonde modification de nos rapports aux risques. C'est l'époque d'une utopie scientifique et technique, dans laquelle la science bénéficierait d'une totale maîtrise d'elle-même, et où le savoir aurait un contrôle indéfini du pouvoir. Les aléas étant devenus des risques, ce paradigme devient indissociable de l'impératif de prévention (des maladies, des crimes, des accidents, de la misère, de l'insécurité). Ici, le concept de risque suffit à décrire les situations d'insécurité. Les risques étant prévisibles, tant par leur probabilité d'occurrence que par leur nature, les moyens de prévention peuvent être établis *a priori*. Les coûts (sociaux et économiques) peuvent être également déterminés. La société, responsable de ces risques, met donc en place des dispositifs garantissant cette solidarité. Grâce au paradigme de solidarité et au système assurantiel qui en découle, la société va donc mettre en œuvre un système de compensation des risques fondé sur l'existence d'un certain nombre de risques inévitables ou résiduels, et cela, indépendamment de la vertu ou de la prévoyance dont les acteurs sociaux peuvent faire preuve. On assiste donc à une répartition sociale des dommages incompressibles. Le risque est un fait statistique que les comportements individuels n'affectent en rien. Contrairement aux rédacteurs du code civil, quelle que soit la prudence des individus, le risque est une variable endogène à notre société. Le concept de «responsabilité», détaché de la prévoyance, prend dès lors la forme d'une approche préventive, rendue possible par une conception positiviste du savoir scientifique, et légitimée par des mécanismes d'équité sociale.

La troisième période qui débute, selon Ewald, avec les questions environnementales dans les années 1970-1980 est celle du paradigme de la sûreté. Cette période se caractérise par la prise de conscience de la vulnérabilité des sociétés développées. On redécouvre la présence de la catastrophe dont les causes et conséquences ne renvoient plus à Dieu et à la Providence, mais à la responsabilité humaine. Dans ce contexte, on renoue avec le concept d'incertitude,

et le statut de la science dans ses applications concrètes est plus que jamais remis en question.¹⁵

Contrairement à la période paradigmatique précédente, les victimes ont un nouveau rapport aux dommages, caractérisé par leur nature parfois grave et irréversible. Le système de compensation financière n'est plus toujours adéquat ni socialement acceptable. Nous tenons à préciser que pour nous, même si cela n'apparaît pas comme tel dans les travaux d'Ewald, les trois périodes paradigmatiques de la prudence, la solidarité et la sûreté ne se succèdent pas: elles se superposent. En effet, nous pensons qu'un paradigme ne chasse pas un autre, mais que les trois coexistent et qu'un seul est dominant en fonction du mode de gestion de l'incertitude envisagé.

1.2. Le risque moderne: un outil pour mieux comprendre le paradigme de la sûreté

Pour mieux cerner ces phénomènes déclencheurs de la troisième période dont parle Ewald, il est intéressant de faire référence au concept de «risque moderne» développé par Ulrich Beck. Dans son ouvrage «Risikogesellschaft»,¹⁶ Beck met en évidence le passage d'une société industrielle à une «société du risque»¹⁷ et à la

¹⁵ Mitcham C., Schomberg (von) R., The ethics of scientists and engineers: from occupational role responsibility to public co-responsability, in Kroes P., Meijers A. (Eds.), *Research in philosophy and technology*, Vol.20, JAI Press, Amsterdam, 2000, p.167-189.

¹⁶ Beck U., *La société du risque*, Aubier, Paris, 2001.

¹⁷ Remarquons tout de même que la pensée de Beck n'est pas sans précédent. Elle s'est, en effet, construite à la suite d'autres théoriciens qui exprimaient, dans leur langage propre, leur peur de l'avènement du «totalitarisme technologique» (Horkheimer M., Adorno T., *Dialectic of enlightenment*, Continuum, New-York, 1972.), de «la tyrannie de la technologie» (Mumford L., *Technics and civilizations*, Routledge, Londres, 1955.), de «l'autonomie technologique» (Winner L., *Autonomous technology*, MIT Press, Cambridge, 1977.), ou encore de «l'impératif technologique» (Bauman Z., *Postmodern ethics*, Polity Press, Oxford, 1993.; Ellul L., *The technological system*, Continuum, New-York, 1980.). Cependant, la pensée de Beck s'est particulièrement enracinée dans les développements théoriques proposés par Habermas (Habermas J., *The theory of communicative action*, Beacon Press, Boston, 1984.; Habermas J., *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*, Polity Press, Cambridge, 1994.), notamment sur ses théories de la scientisation de la société ou encore de la colonisation de la vie quotidienne par le système. Plus particulièrement, Beck comme Habermas, craignent que les récents avènements des sciences et des technologies se soient détachés de toutes institutions de contrôle social; mais plus encore, que ces nouveaux avènements soient considérés comme une nouvelle forme de contrôle social. D'une manière plus générale, ils tentent de comprendre le paradoxe, que Van Loon a par ailleurs clairement mis en évidence (Van Loon J., Virtual risks in an age of cybernetic reproduction, in Adam B., Beck U., van Loon J. (Eds.), *The risk society and beyond: critical issues for social theory*, Sage Publication, Londres, 2000.), se tissant entre l'importance grandissante des sciences et des techniques dans l'identification et la gestion des risques, et la crise de légitimité envers les sciences due à leur incapacité à pouvoir identifier et à gérer les risques auxquels la société doit faire face.

production d'incertitude qui l'accompagne. En effet, selon lui, nous assistons à une transformation du paradigme positiviste de la société industrielle autour de la naissance de «nouveaux risques civilisationnels»,¹⁸ qu'il appelle également risques «modernes». En effet, Beck offre une tournure écologicocritique aux théories de l'avènement de la société post-industrielle pour ensuite en exposer les conséquences sociales et culturelles. Beck suggère que nous vivons dans une époque de transition dans laquelle les dangers et les risques prennent une telle ampleur, dans la réalité et dans la perception qu'on en a, qu'ils transforment, les cadres de la modernité industrielle.¹⁹

Ces nouveaux risques ont une dimension globale (aussi bien au niveau spatial que temporel ou multidimensionnel), sont invisibles (ils sont accessibles aux seuls experts scientifiques), irréversibles (ils transforment la nature de la Nature) et irréparables (le paradigme de l'assurance devient insuffisant pour réparer les dégâts causés). On peut penser à une catastrophe nucléaire comme celle de Tchernobyl ou à la problématique des changements climatiques. Ces menaces peuvent évidemment sembler pure spéculation, mais leurs conséquences sont néanmoins réelles, parce qu'elles contribuent à fonder une projection dans l'avenir en imaginant les futurs possibles. Dans cette perspective, elles peuvent avoir une incidence économique, sociale ou politique particulièrement lourde et parfois même irréversible car le futur projeté détermine le présent. La reconnaissance d'un risque peut mettre potentiellement engendrer une incroyable dynamique économique et sociale. L'exposition avérée ou non à ces nouveaux dangers peut générer des angoisses et des peurs sociales, pas tant parce que les risques sont jugés comme graves, mais parce qu'ils sont non familiers, non maîtrisés individuellement, et parce qu'ils sont potentiellement catastrophiques. L'impossibilité d'échapper aux conséquences potentiellement dramatiques de certaines activités humaines alimente alors une angoisse latente dont les conséquences peuvent se révéler particulièrement destructrices et explosives au niveau social.²⁰

¹⁸ Lagadec P., *La civilisation du risque. Catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, Seuil, Paris, 1982.

¹⁹ Lee R.I.M., In search of second modernity: reinterpreting reflexive modernization in the context of multiple modernities, *Social science information*, Vol.47(1), p.55-69.

²⁰ Godard O., Henry C., Lagadec P., Michel-Kerjan E., *Traité des nouveaux risques. Précaution, risque, assurance*, Gaillard, Paris, 2002.

Ces nouveaux risques sont le produit de l'activité technologique. Beck parle «d'effets induits latents» pour désigner les effets pervers non visibles immédiatement qui accompagnent une innovation technologique, et dont il faut s'accommoder. Le développement technologique, principalement porté par le modèle scientifique occidental, est donc à l'origine de l'apparition de ces risques d'un type nouveau.²¹ Si l'activité scientifique est à la base de la création de ces risques, c'est encore à elle que l'on fait appel, en tant que «système d'expertise», pour les identifier et les résoudre.²² Par définition, les personnes exposées aux risques modernes ne disposent pas du savoir scientifique et technique requis pour percevoir ces risques. La majorité de la population reste donc dépendante des scientifiques pour connaître les risques et leurs dommages potentiels.²³ En outre, avec l'avènement de ces nouveaux risques, les scientifiques sont confrontés à de nouvelles problématiques pour lesquelles ils ne disposent pas de connaissances adéquates. On assiste donc à une double perte de souveraineté, des individus d'une part et des scientifiques d'autre part.²⁴

Les risques s'inscrivent dans une construction scientifique et politique, et ce en un triple sens : la science devient cause (partielle), médium de définition, et source de solution des risques.²⁵ Aujourd'hui, le risque devient un dispositif organisateur tant de la vie individuelle que de l'avenir de société dans son ensemble.²⁶

En effet, dans sa dynamique, la société du risque détruit les frontières et expose «démocratiquement» l'ensemble de la population aux dommages.²⁷ En d'autres

²¹ Marechal J.-P., *Le Prix du risque. L'économie au défi de l'environnement*, Presses du CNRS, Paris, 1991.

²² Giddens A., *Modernity and self-identity: self and society in the late modern age*, Polity Press, Cambridge, 1991.

²³ Mormont M., L'expertise en question, in Brunet S. et al., *L'expertise en questions: domestiquer l'incertitude dans la société du risque*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2002, p.9-19.

²⁴ Maréchal J.-P., *Le prix du risque. L'économie au défi de l'environnement*, Presses du CNRS, Paris, 1991.

²⁵ Beck U., *La société du risque*, Aubier, Paris, 2001.

²⁶ Giddens A., Une théorie critique de la modernité avancée, in M. Audet et H. Bouchikhi, *Structuration du social et modernité avancée*, Sainte-Foy: Les Presses de l'Université Laval, 1993.

²⁷ Beck a longuement questionné la nature égalitaire ou hiérarchique de la société du risque. C'est cependant la dimension égalitaire qui l'emporta. Beck justifia son choix en avançant que les conséquences globales des risques modernes touchent tous les acteurs sociaux indépendamment de leurs statuts et de leurs rôles dans la société. C'est ainsi que Beck écrivait : «The risk society develops a tendency to unify the victims in global risk positions... Friends and foe, East and West, above and below, city and country, South and North are all exposed to the levelling pressure of the exponentially increasing risks of civilizations.» in Beck U., *Risk society: towards a new modernity*, Sage, Londres, 1992. Voir également sur ce point: Luhmann N., *Risk: a sociological theory*, Gruyter, New-York, 1993.

termes, les nouveaux risques font planer la même menace sur les individus. Ces risques sont donc, selon Beck, universels et non spécifiques à certaines classes sociales. C'est ainsi que Beck, tout comme Giddens, critique et déconstruit un grand nombre de théorie du risque développées dans des champs comme les sciences politiques, la psychologie, l'anthropologie ou encore le droit et l'économie. Son approche s'apparente à une mise en parallèle des différentes théories en illustrant les points de convergence et de divergence tout en infirmant les points qui lui semble ne pas correspondre à son approche. D'une manière générale, Beck comme Giddens, arrive à la conclusion que la société contemporaine ne peut plus être comprise au travers de la logique de production de richesses propres à la société industrielle, mais est remplacée par les logiques d'évitement des risques. La conscience des classes n'a plus de raison de s'appliquer mais est substituée par la conscience des risques.²⁸ Et finalement, la société contemporaine se caractérise par la prise de conscience que les acteurs sociaux évoluent dans une atmosphère où le risque est omniprésent, où l'incertitude joue un rôle de plus en plus important et où l'insécurité devient le maître mot dans les logiques de transformation sociale.²⁹ Les sociétés du risque ne sont alors plus à proprement parler des sociétés de classes. Le risque y exerce un effet égalisateur qui empêche de raisonner en termes de classe exposée et de classe non exposée. Il parle d'effet «boomerang» pour mettre en évidence le phénomène de globalisation des risques, qui finissent par menacer également ceux qui les produisent ou en profitent.

Toutefois, prétendre que la période paradigmatique de la sûreté détruit entièrement les inégalités sociales face au risque moderne nous apparaît comme abusif. En effet, à la logique de répartition des richesses propre à une société de classes succède une logique de répartition des risques. Malgré l'effet égalisateur du risque moderne mis en évidence plus haut, la fracture sociale réapparaît là où l'on constate que les classes sociales les plus favorisées produisent plus de risques, et ont aussi plus de moyens pour s'en prémunir. Qui plus est, il serait illusoire de considérer tout le monde sur un pied d'égalité face aux risques modernes: le savoir est un élément essentiel dans la construction d'une stratégie

²⁸ Beck U., *Risk society: towards a new modernity*, Sage, Londres, 1992.

²⁹ Fabiani J.-L., Theys J. (Dir.), *La société vulnérable. Evaluer et maîtriser les risques*, Presses de l'ENS, Paris, 1987.

de prévention ou de précaution. Les détenteurs de connaissances particulières sont donc mieux armés contre les nouveaux risques. L'égalité proposée par Beck est donc toute relative. Si les risques modernes participent bien au vaste processus de destruction de la société de classe, ils posent également les bases d'une nouvelle forme d'inégalité.

À la certitude des sociétés de «classes», engendrant une fracture sociale visible, succède une certitude des sociétés du risque, engendrant une fracture sociale autour de menaces réelles invisibles. Autrement dit, la redistribution des richesses de la société industrielle est caractérisée par une certaine visibilité sociale, alors que la production des risques est socialement invisible. Cette invisibilité sociale des risques ne pose un réel problème que lorsque ceux-ci ne sont pas calculables ou maîtrisables avec certitude, et conduisent à un effritement des interprétations les concernant. Les risques modernes apparaissent alors comme le révélateur d'un malaise relatif à la gestion de l'incertitude scientifique qu'ils génèrent.

Dans une dimension plus sociologique, la société du risque se caractérise par l'incapacité des acteurs sociaux de faire face à la déstructuration du système de normes et de valeurs induite par les nouvelles découvertes scientifiques et les l'utilisation récurrente de nouvelles technologie dans la sphère privée.³⁰ À la sécurité et la stabilité de la période industrielle, qui définissait la tradition, les classes, la répartition des rôles selon le genre, qui administrait la société par institutions (l'institution du mariage, l'institution de la famille...), qui garantissait une économie du plein emploi et la stabilité du système, la société post-industrielle laisse la place à l'incertitude, au chômage et à la déstructuration des cadres référentiels, laissant de la sorte les acteurs sociaux responsables de leur devenir.³¹ Beck insiste cependant sur l'importance de voir l'aspect positif de cette nouvelle société se dessinant sous nos yeux. Les nouveaux cadres d'action offrent aux acteurs sociaux une liberté d'action qu'ils n'avaient jusque là pas connue. Ce nouvel état rend possible les choix individuels et la responsabilisation.³² Cela

³⁰ Giddens A., *Les conséquences de la modernité*, L'Harmattan, Paris, 1994.; Latour B., Is re-modernization occurring-and if so, how to prove it? A commentary on Ulrich Beck, *Theory, culture and society*, Vol.20, n°2, 2003, p.35-48.

³¹ Beck U., *Risk society: towards a new modernity*, Sage, Londres, 1992.; Giddens A., Living in a post-traditional society, in Beck U., Giddens A., Lasch S., (Eds.), *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Polity Press, Cambridge, 1994.

³² Franklin J. (Ed.), *The politics of risk society*, Polity press, Cambridge, 1998.

exige en contrepartie une prise de risque individuel que les acteurs sociaux n'avaient pas l'habitude de prendre, laissant les acteurs sociaux dont le seuil de tolérance au risque serait plus faible, sur le côté.³³ A la destruction totale des structures traditionnelle, Lash apporte une réponse plus nuancée que celle présentée par Beck.³⁴ Cet auteur énonce, en effet, que s'il existe bien une déstructuration des cadres de référence de la société industrielle, il n'en demeure pas moins qu'une partie, non négligeable, de structures passées perdure. Le risque, loin d'avoir détruit les institutions traditionnelles, les a simplement réformées au travers des concepts de risques et du concept de sécurité. Selon Lash, «risk is now the collective bond holding communities together as imaginary risk communities. A general consensus of vulnerability has emerged in reflexive modernity and this shared sense of insecurity has given rise to the new ethos of risk culture.»³⁵

C'est par conséquent dans le contexte de la désintégration des certitudes de la société industrielle que les individus doivent faire face à des menaces qui, auparavant, pouvaient être appréhendées dans le cadre familial, la communauté villageoise, la classe sociale ou le groupe.³⁶ A présent, ils doivent former leur propre identité, leurs réseaux sociaux, leurs accomplissements et leurs convictions. L'évolution de la modernité rend les individus plus libres de leur structure, mais ils doivent en réinventer une nouvelle ou, plus encore, réinventer la société et la politique.³⁷

2. Du deuxième désenchantement du monde au principe de précaution

Depuis le XIX^{ème} siècle, début de la modernité industrielle, le processus de modernisation a amené à une double démythification. La première lorsque la démarche scientifique a permis d'expliquer un certain nombre de phénomènes jusque-là laissés entre les mains d'autres modes de connaissance, comme par exemple la religion. Les explications hétéronomes du monde s'effacent

³³ Beck U., *The reinvention of politics: rethinking modernity in the global social order*, Cambridge polity press, 1996.

³⁴ Lasch S., Reflexivity and its double: structure, aesthetics, community, in Beck U., Giddens A., Lasch S. (Eds.), *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Polity Press, Cambridge, 1994.

³⁵ Ekberg M., The Parameters of the Risk Society. A Review and Exploration, *Curent Sociology*, vol. 55, n°3, p. 346.

³⁶ Rudolf F., Le risque comme métaphore de la modernité avancée, *Sociétés*, n°48, 1995, p.163-176.

³⁷ Beck U., Giddens A., Lash S., *Reflexive Modernization*, Polity Press, Cambridge, 1994.

progressivement face aux explications rationnelles et universelles proposées par la science. C'est ce que Max Weber a appelé «le désenchantement du monde».³⁸ La seconde lorsque le paradigme de la sûreté et l'impératif de précaution ont mis en évidence la nécessité de démystifier les éléments «autoréférentiels» du système industriel pour appréhender les nouvelles menaces.

Face à ces menaces, les scientifiques, c'est-à-dire les premiers désenchanteurs eux-mêmes, sont contraints d'évoluer dans un contexte de plus en plus incertain et à démystifier une partie du monde qu'ils étaient censés expliquer d'une seule voix. En effet, dans ce flot d'incertitudes, le monde scientifique est divisé quant à l'orientation éthique à donner au développement technologique, et tout autant par rapport l'existence potentielle d'effets pervers qui accompagnent les innovations technologiques.

Les incertitudes qui pèsent sur l'établissement du lien de causalité entre une action et ses effets mettent en évidence les déchirements internes du monde scientifique. Le principe de causalité est insuffisant pour interpréter de façon satisfaisante les risques modernes.³⁹ En d'autres termes, la conception positiviste attachée au paradigme de la solidarité qui suppose un lien de causalité clair entre une activité et ses effets est sujette à de nombreux doutes. Dans la période paradigmatique de la sûreté, exiger un lien de causalité inébranlable revient à nier l'existence d'incertitudes ou tout du moins à minimiser leur reconnaissance.⁴⁰

Aujourd'hui, le positivisme scientifique est mis sous pression et le monde scientifique connaît une évolution dont l'objet est la science elle-même, ce qu'elle produit et les effets qu'elle génère.⁴¹ Notre époque de la modernité avancée se caractérise par une production continue de connaissances nouvelles qui, en s'intégrant aux actions humaines, viennent constamment modifier les conditions mêmes de la reproduction et de la transformation des sociétés.⁴²

³⁸ Weber, M., *Economie et société*, Plon, Paris, 1971.

³⁹ Roy A., *Les experts face au risque: le cas des plantes transgéniques*, PUF, Paris, 2001.

⁴⁰ Beck U., *La société du risque*, Aubier, Paris, 2001.

⁴¹ Beck U., *La société du risque*, Aubier, Paris, 2001.

⁴² Eraly A., Réflexivité, pouvoir, idéologie et rapport à soi, in M. Audet et H. Bouchikhi, *Structuration du social et modernité avancée*, Les Presses de l'Université de Laval, Sainte-Foy, 1993.

L'évolution de la structure de la société est caractérisée notamment par une transformation de la culture scientifique et politique. Les individus ont à présent un nouveau rapport à la science et au monde politique, dans un contexte global d'individualisation des comportements. Cela conduit à une nouvelle étape de la modernisation. Cette nouvelle étape sape les fondements du système industriel, devenu incapable d'intégrer la complexité des nouvelles menaces qui pèsent sur lui.⁴³

Le rôle du monde politique se voit donc modifié, redéfini autour d'une «éthique pragmatique»⁴⁴ et d'un appel à une co-construction sociale des décisions publiques.⁴⁵ La précaution, en offrant un espace de dialogue autour de la construction d'un référentiel global de sécurité, suppose que l'on procède à l'ouverture des processus décisionnels à destination des «lanceurs d'alerte».⁴⁶ Cela permet de n'écarter aucune piste jusqu'à ce qu'il y ait infirmation ou confirmation du risque supposé.

Le principe de précaution ne vise donc pas toute situation de risque, mais celles qui sont marquées par deux caractéristiques principales : un contexte d'incertitude scientifique d'un côté, l'éventualité de dommages graves et irréversibles de l'autre. L'idée d'irréversibilité vise le fait de transformer la nature de la Nature, l'équilibre entre l'homme et son environnement.⁴⁷ Le principe de précaution est donc utilisé pour empêcher tout événement de produire une rupture avec le processus naturel, dans l'éventualité de dommages irréversibles et graves aux effets parfois non encore mesurés ou non perçus.⁴⁸

Dans ce contexte de précaution, c'est d'une requalification des rapports à la Nature dont il est aussi question.⁴⁹ Alors que la notion de « société industrielle » repose sur une opposition entre la Nature et la société, la «société du risque»

⁴³ Beck U., *La société du risque*, Aubier, Paris, 2001.

⁴⁴ Hottois G., *Le paradigme bioéthique. Une éthique de la technoscience*, De Boeck Université, Coll. Sciences éthiques sociétés, Bruxelles, 1990, p.171.

⁴⁵ Callon M., Lacoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.

⁴⁶ Chateauraynaud F., Didier Torny, *Les sombres précurseurs*, Editions de l'EHESS, Paris, 1999.

⁴⁷ Ewald, F., Philosophie de la précaution, *L'année sociologique*, n°46, 1996, p. 383-412.

⁴⁸ Cronon W.(Ed.), *Uncommon ground: rethinking the human place in Nature*, Norton; New-York, 1996.

⁴⁹ Deléage J.-P., *Histoire de l'écologie. Une science de l'homme et de la nature*, La Découverte, Paris, 1991.

prend pour point de départ une nature intégrée à la civilisation. Par conséquent, le caractère indissociable des concepts de «Nature» et de «Technique» met en évidence l'émergence d'une «technonature»,⁵⁰ qui caractérise notre environnement «naturel» comme étant quasi intégralement le produit de l'activité technicienne. La distinction entre Nature et société (ou Technique) se fait beaucoup plus malaisée, et notre «Nature» se transforme en un gigantesque objet technique.⁵¹ Cette «technonature» n'est nullement une anti-nature car elle a été produite par l'activité technique de la société industrielle. La Technique a ainsi trouvé dans la Nature les conditions nécessaires à son instrumentalisation. En ce sens, la «technonature» n'est jamais que la cristallisation du développement technologique qui revêt un double caractère: d'une part elle représente l'ensemble des choix techniques concrets déjà socialement effectués, et d'autre part, elle conditionne l'activité technicienne à venir.⁵²

Si la «technonature» subsiste, ce n'est pas simplement parce que la Nature fournit à l'activité technique l'environnement propice à son développement, mais c'est aussi parce que, dans un contexte positiviste, la société maintient les conditions humaines et naturelles de son fonctionnement.

Mais le concept de «technonature» ne recouvre pas la nouvelle dynamique politique, sociale et scientifique induite par l'apparition de nouveaux risques civilisationnels. En effet, du passage d'une séparation visible entre Nature et société à un environnement «technonaturel» (une Nature quasi entièrement technologisée), une évolution de la «technonature» semble se dessiner autour de l'émergence des risques modernes et de l'invocation du principe de précaution comme mode de gestion de l'incertitude : celle d'une «technonature politisée».

Dans cette configuration, la construction de l'acceptabilité sociale des choix technologiques passe également par l'organisation d'un dialogue entre tous les acteurs concernés (mondes politique et scientifique, partenaires socio-économiques, société civile).⁵³ Ce dialogue porte notamment sur l'application du

⁵⁰ Roqueplo P., *Penser la technique*, Seuil, Paris, 1993.

⁵¹ Roqueplo P., *Penser la technique*, Seuil, Paris, 1993, p.18.

⁵² Roqueplo P., *Penser la technique*, Seuil, Paris, 1993, p.121-122.

⁵³ Wynne B., Controverses, indéterminations et contrôle social de la technologie. Leçons du nucléaire et de quelques autres cas au Royaume-Unis, in Godard O. (Dir.), *Le principe de*

principe de précaution, non pas comme référentiel d'action substantif, définissant le contenu de la décision, mais comme ensemble de règles procédurales structurant le processus décisionnel de manière qu'il puisse être qualifié de «précautionneux» par l'ensemble des stakeholders.

Le point de départ de la technonature politisée est donc constitué par les réponses politiques données aux nouvelles incertitudes sociétales, et caractérisant le nouveau dynamisme de la relation existant entre la Nature et la Société.

L'apparition de cette technonature politisée découle de plusieurs facteurs. Premièrement, les inévitables conséquences politiques liées à l'activité des scientifiques lorsque ceux-ci mesurent les effets du développement technologique qu'ils ont rendu possible. Ensuite, le constat que le surgissement des risques modernes pousserait la société à mettre des limites à la technonature, quitte à restreindre les possibilités de fonctionnement qu'elle permettait autrefois pour accroître le contrôle de la sphère politico-sociale en situation d'incertitude extrême. À une technonature débridée et socialement acceptée succéderait une «technonature politisée», c'est-à-dire un gigantesque objet technique muselé et mieux canalisé par le pouvoir politique, puisque les conditions sociales d'une acceptation unanime du développement technologique dans un contexte incertain ne sont plus réunies. Selon nous, ce passage à une technonature politisée est encore en devenir et se concrétisera lorsque des outils comme le principe de précaution seront systématiquement mobilisés dans les processus de prise de décision publique traitant du développement technico-scientifique.

Si l'on adopte une conception falsificationniste de la science, on peut très rapidement s'apercevoir des liens étroits que le mode de connaissance scientifique a depuis toujours entretenus avec la notion d'incertitude. En se penchant sur les travaux de Karl Popper,⁵⁴ l'on constate que la science commence en effet par proposer des conjectures ou des suppositions. Ensuite, la communauté scientifique

précaution dans la conduite des affaires humaines, Edition de la maison des sciences de l'Homme, INRA Edition, Paris, 1997, p.148-178.

⁵⁴ Popper K., *Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge*, Routledge Kegan Paul, Londres, 1963.

a la possibilité de les réfuter en les confrontant à l'expérience. On ne peut dès lors jamais connaître une théorie scientifique ou loi générale avec certitude.⁵⁵

Dans la conception épistémologique poppérienne, le travail scientifique est un travail d'imagination, un travail d'invention, par lequel la communauté scientifique remplace certaines représentations du monde par d'autres, estimées plus adéquates en fonction des projets que les être humains se sont fixés. Chaque discipline est donc une construction historique, conditionnée par une époque et des projets spécifiques.⁵⁶

Le mode de représentation théorique développé dans un contexte et à un moment donné sera donc le fruit d'une intersubjectivité constructive. De tout temps, l'approche falsificationniste a fait avancer le progrès scientifique suivant un mouvement de balancier entre certitude et incertitude. Cette omniprésence de l'incertitude amène le scientifique à accepter de ne produire qu'un certain niveau de certitude en sursis. Car par la suite, si c'est bien la certitude de théories pas (encore) falsifiées qui permettra le progrès, la possibilité d'une résurgence de l'incertitude dans le raisonnement scientifique conduira à l'affinement du discours censé légitimer le développement technique.

Par ailleurs, si l'alternance entre certitude et incertitude a marqué la démarche scientifique, la perception par les acteurs sociaux de l'incertitude qui entoure la production scientifique est restée longtemps inexistante ou limitée – sans doute parce qu'en définitive, le scientifique, malgré l'incertitude qui l'entourait, parvenait presque toujours à prendre appui sur des parties consolidées de sa discipline pour générer un sentiment de certitude à l'extérieur de sa propre sphère. La société était par conséquent considérée comme un simple spectateur sans influence déterminante sur la démarche scientifique et son fonctionnement. Nous l'avons dit, l'une des conséquences de la société industrielle est de produire une technonature politiquement non contrôlée, tandis que l'invisibilité sociale des risques consolide le positivisme ambiant. Cette idéologie positiviste n'est toutefois possible que parce que les signaux qui émanent du monde scientifique à

⁵⁵ Chalmers A., *Qu'est-ce que la science?*, Éditions La Découverte, Paris, 1987.

⁵⁶ Fourez G., *La construction des sciences*, De Boeck, Bruxelles, 1986.

L'extérieur de celui-ci sont des signaux de certitude qui légitiment la position de la science au rang de désenchanteur capable de prédire le «certain».

Sans oublier le «retournement de la raison», opéré par les représentants de l'Ecole de Francfort, on peut dire que du point de vue sociétal, cette confiance dans le progrès scientifique éclipse toute remise en question du caractère humain de la construction scientifique, pour ne laisser place qu'à une vision rassurante de la science investie de la délicate mission de gestionnaire de l'incertitude en sursis. La rupture marquant le début du questionnement épistémologique de la science commencera avec les travaux de Thomas Kuhn,⁵⁷ qui fait figure de précurseur et replace l'influence du contexte social au centre de la dynamique de production de connaissances.

Par la suite, l'évolution de la complexité technologique, puis les changements structurels et culturels de la société devenue moderne vont susciter l'expression d'une incertitude politico-sociale d'un type nouveau, et redéfinir les modalités d'action de la société sur la démarche scientifique elle-même. L'apparition des risques modernes et le déchirement interne au monde scientifique quant à leur interprétation obligent à présent les hommes de science, désenchanteurs jusqu'alors légitimes, à communiquer à la sphère sociétale des signaux beaucoup moins forts quant à leur capacité à prédire le «certain» dans certaines circonstances.

A présent, la nature des risques encourus et les signaux inquiétants qui émanent de la sphère scientifique poussent la société à mobiliser ses forces pour faire face à de l'incertitude inhabituelle. Surtout, nous assistons à la naissance d'un flux d'incertitude politico-sociale nouvelle, dont on ignore si elle est en sursis, dirigée principalement vers le monde scientifique, sa production et ses hésitations.

Il est opportun de s'interroger sur l'identité des acteurs dont dépend la durée du «sursis» de cette incertitude politico-sociale nouvelle. Souvent, on pointera le doigt vers les scientifiques qui peuvent dissiper l'incertitude après avoir fourni un complément d'expertise quant à leur production. Toutefois, il se peut que le monde politique invoque le principe de précaution pour gagner du temps – celui

⁵⁷ Kuhn T., *La structure des révolutions scientifiques*, Flammarion, Paris, 1983.

nécessaire à une réélection par exemple – ou encore qu’il souhaite freiner le processus pour permettre à la société de redéfinir de nouvelles normes d’acceptation de l’incertitude.

Dans ce contexte, la technonature politisée apparaît comme une réponse politique aux nouvelles attentes sociétales. Le principe de précaution est une façon d’exprimer ce besoin social de politisation de la technonature. Il est une pratique politique, un nouvel outil stratégique à la disposition des décideurs publics qui bénéficient, en cas d’incertitude extrême, de la possibilité légitime de décider de ne pas agir au vu des risques encourus.

Toutefois, la démocratisation de la rationalité apparaît comme l’illusion d’un moment, celui où la société revendique légitimement plus d’interventionnisme politique dans la gestion des innovations technologiques.⁵⁸ Ce pouvoir mobilisé pour le bien-être de la collectivité met chacun face aux effets pervers du développement qu’il a permis mais, en définitive, chacun s’accorderait à dire – et le politique en tête – que son effet ne serait que momentané. Car malgré tout, s’il faut bien remarquer que l’apparition des risques modernes et le développement de nouveaux courants épistémologiques ont eu pour effet d’affaiblir quelque peu la portée du discours positiviste, le principe de précaution n’est rien de moins qu’un appel à plus d’expertise. Dans ces conditions, le paradigme positiviste, même adapté aux nouvelles réalités de la technonature politisée, pourrait encore perdurer un long moment. De même, le paradigme positiviste ne s’effritera que fort peu tant que le discours scientifique conservera son aura (presque ?) intacte pour prédire le « certain » quant aux risques « non-modernes » (c’est-à-dire presque tous les risques) pour lesquels la sphère politico-sociale constate qu’elle peut continuer à croire en la sacro-sainte légitimité scientifique...

3. Le principe de précaution et la fracture du subpolitique

A l’heure d’une technonature politisée, les risques deviennent le moteur de l’autopolitisation de la modernité; ils transforment la nature, la localisation et les médiums de la « politique ».⁵⁹ La société moderne du paradigme de la précaution

⁵⁸ Ewald F., L’expertise, une illusion nécessaire, in Theys J., Kalaora B.(Dir.), *La Terre outragée*, Autrement, Paris, 1992, p.105-109.

⁵⁹ Beck U., *La société du risque*, Aubier, Paris, 2001, p. 400.

est devenue une société caractérisée par un effacement des frontières entre les domaines politiques et non politiques. En effet, on assiste à un réel croisement: le monde politique doit répondre aujourd'hui d'effets induits latents générés par l'activité scientifique du non politique, et le non politique crée aujourd'hui des innovations qui auront demain pour conséquences des transformations politiques et sociales importantes. C'est ce qui a fait écrire à Ulrich Beck que l'activité technico-économique devient subpolitique.⁶⁰

En réalité, il n'est pas nouveau de constater que des acteurs subpolitiques (la science, l'économie, mais aussi les médias, le monde judiciaire, la sphère privée, les ONG...) prennent des décisions éminemment «politiques» dans le sens où elles ont une incidence sur la collectivité dans son ensemble, tout en restant non soumises aux règles du jeu démocratique.⁶¹

Toutefois, l'ensemble des acteurs continue malgré tout à évoluer dans une structure propre à celle de la société industrielle. Dans cette dernière, même si cela n'est déjà plus exact, on considère les institutions politiques traditionnelles comme le centre unique de décision politique, et il existe une certaine cohésion construite entre acteurs politiques et subpolitiques. Pour illustrer cette cohésion, nous pouvons prendre pour exemple l'époque de la révolution industrielle, et les grandes vagues de politiques économico-sociales qui emboîteront le pas aux innovations technologiques ayant fait l'objet de décisions essentiellement prises dans la sphère subpolitique.

A présent, il apparaît nécessaire de sortir de la théâtralité du jeu de rôle propre à l'univers de la société industrielle, qui veut que chacun fasse «comme si»: le scientifique comme s'il détenait la vérité, l'homme politique comme s'il possédait parfaitement le pouvoir décisionnel. Les acteurs politiques et subpolitiques doivent accepter ce qu'ils font et ce qu'ils ne font pas/plus, et sortir de l'univers obsolète de la société industrielle.⁶²

A vrai dire, c'est particulièrement nécessaire lorsque les acteurs subpolitiques, ceux de l'évolution technico-économique par exemple, prennent des décisions

⁶⁰ Beck U., *La société du risque*, Aubier, Paris, 2001, p.404.

⁶¹ Brunet S., *Société du risque: quelles réponses politiques?*, L'Harmattan, Paris, 2007.

⁶² Beck U., *La société du risque*, Aubier, Paris, 2001, p. 487.

capables de transformer la société de manière irréversible. En effet, face aux effets secondaires du développement technologique, le monde politique se doit de réagir *a posteriori* concernant des conséquences qu'il n'a ni causées ni empêchées, mais pour lesquelles le public critique le tient pour responsable, alors que le pouvoir politique primaire de décision appartient à des entités subpolitiques, «cellules révolutionnaires cachées sous le manteau de la normalité».⁶³ C'est dans ces circonstances que la société, aux prises avec l'incertitude nouvelle décrite plus haut, revendique activement une démocratisation accrue des grandes décisions technico-économiques.

Le principe de précaution, en tant que principe d'action – et non d'abstention – politique, donne par conséquent aux décideurs publics la possibilité de sortir de l'étroit carcan de la société industrielle pour mettre en lumière les décisions politiques prises en-dehors de l'enceinte parlementaire. Ils peuvent se réapproprier une partie du «pouvoir politique primaire de décision» dans certains champs de compétences, ou à tout le moins bloquer le pouvoir que d'autres détenaient impunément, voire anti-démocratiquement. Bien plus qu'un aveu de l'impérieuse nécessité de poser des limites à l'activité subpolitique, le principe de précaution permet d'imaginer une réduction de la marge de manoeuvre de certaines entités, économiques par exemple, alors que d'autres bénéficient toujours de la même liberté de mouvement. On peut parler de fracture du subpolitique, pour différencier les acteurs subpolitiques qui seront affectés par l'application du principe de précaution et ceux qui pourront continuer à exercer une partie du rôle dirigeant théoriquement dévolu à la politique.

Un exemple, très caractéristique, et mettant en évidence le principe de précaution comme outil de fracture du subpolitique, est celui des organismes génétiquement modifiés (OGM). En effet, parce que la sécurité des OGM donnait lieu à controverse, leur dissémination dans l'environnement ou leur mise sur le marché ne pouvait être opérée qu'une fois les risques évalués. Avant même que ces derniers ne soient avérés, le législateur a donc choisi, sur le fondement du principe de précaution, d'astreindre les chercheurs et les producteurs à les identifier de façon précoce, en même temps qu'ils développent leurs produits, et à dissiper ainsi les incertitudes, même si celles-ci ne sont pas toujours entièrement

⁶³ Beck U., *La société du risque*, Aubier, Paris, 2001, p. 472.

réductibles par un surcroît d'expertise. Un tel exemple confirme, s'il en était besoin, qu'en soi, le principe de précaution n'aboutit pas à récuser une démarche scientifique. Parce que sa logique consiste à mieux prévenir les dommages et donc à mieux préparer les décisions, il scelle au contraire le renforcement de celle-ci.⁶⁴

Parallèlement, il se peut que le législateur souhaite renforcer les mécanismes de surveillance et de traçabilité des produits afin d'en suivre les effets à grande échelle. Dans ce cas précis, en invoquant le principe de précaution, l'Union européenne a d'une part bloqué la culture et la commercialisation des OGM, mais elle a d'autre part appelé à un complément d'expertise. À la différence des entités économiques de la sphère subpolitique, dont l'action a été gelée par le pouvoir politique, les scientifiques ont été sollicités pour obtenir davantage d'expertise, afin d'être ou non en mesure de dissiper l'incertitude. Cependant, l'application du principe de précaution peut se révéler encore plus contraignante et interdire la poursuite de toute recherche scientifique. Pensons par exemple à la bioéthique et plus précisément au clonage humain reproductif. Ce type d'application peut donc avoir pour effet de bloquer un processus de réflexion/commercialisation/action/recherche si la mesure paraît appropriée, le risque plausible et le dommage potentiel assez grave.

L'évaluation du risque ne peut déboucher sur un résultat certain ni induire une conclusion monolithique. Elle laisse perdurer des incertitudes ou fait ressortir, au-delà d'un courant scientifique dominant, des opinions dissidentes. Au final, c'est au pouvoir politique qu'il revient d'apprécier, au regard des impératifs sanitaires, politiques, sociaux ou économiques, l'acceptabilité du risque et d'appliquer ou non le principe de précaution. Il doit pour cela disposer d'un délai raisonnable, en fonction des circonstances propres à chaque cas d'espèce.⁶⁵

Pour chaque problématique envisagée, la pratique politique que représente l'utilisation de ce principe incantatoire a toujours pour effet de limiter (du moins temporairement) la marge de manœuvre décisionnelle de certaines entités subpolitiques. Tout en laissant parallèlement d'autres entités bénéficier de la

⁶⁴ Noiville C., *Du bon gouvernement des risques*, Presses Universitaires de France, Paris, 2003, p.56-57.

⁶⁵ Noiville C., *Du bon gouvernement des risques*, Presses Universitaires de France, Paris, 2003, p.153-155.

même liberté d'action, voire même en les appelant à agir davantage. Par conséquent, c'est au cas par cas qu'il convient d'examiner la ligne de fracture, qui est constamment à redéfinir en fonction du contexte de la problématique, de la nature des risques encourus, des données disponibles et des normes sociétales d'acceptation de l'incertitude.

Notre analyse nous amène à considérer le risque moderne comme bien plus qu'une nouvelle menace civilisationnelle. Il constitue selon nous une opportunité d'expansion à la fois du monde politique et du monde subpolitique. En effet, nous avons montré que l'éclatement des interprétations scientifiques relatives aux nouvelles menaces avait notamment pour conséquence de générer un nouveau flux d'incertitude sociétale. Dans ces circonstances, les acteurs politiques traditionnels sont donc amenés à gérer des problématiques scientifico-techniques qui, en l'absence de régulation politique, pourraient donner lieu à des catastrophes d'une ampleur sans précédent, pour lesquelles ils seraient tenus pour responsables par des citoyens de plus en plus mobilisés.

Par conséquent, appréhender des risques modernes implique de recourir à de nouveaux outils stratégiques tels que le principe de précaution, qui permet au monde politique de s'approprier le «pouvoir politique primaire de décision» dans des domaines qui, en société industrielle, ne nécessitaient pas d'intervention de sa part. En provoquant un deuxième désenchantement du monde, les risques modernes ont permis à la société de sortir de sa passivité pour réclamer un interventionnisme politique plus large, adapté aux nouvelles réalités. Au travers du principe de précaution, qu'ils l'aient souhaité ou non, les acteurs politiques sont dorénavant présents dans des domaines qui, *a priori*, ne relevaient initialement pas de leurs compétences propres.

D'autre part, assez paradoxalement, le concept de risque moderne et les remous qu'il provoque au sein du monde scientifique donnent aussi à la sphère subpolitique une opportunité d'expansion. En société industrielle, le paradigme de la prévention consacrait le mythe scientiste et les scientifiques jouissaient alors d'une grande immunité contre la critique. A présent, la science elle-même devient plus «humble» et permet la gestion de ses erreurs par la médiation de la sphère publique. Bien plus encore, certaines problématiques liées aux risques modernes

donnent aux scientifiques la possibilité de se décharger du poids de dire la Vérité. En d'autres termes, le prix à payer pour conserver leur légitimité intacte en toute circonstance semble parfois devenir bien trop élevé. Ils conservent bien entendu le monopole de la rationalité pour juger des risques autres que les trop encombrants risques modernes, mais concernant ces derniers, les scientifiques ne sont pas (plus) automatiquement investis du rôle de guides pour l'action politico-sociale.

Alors qu'auparavant il était courant d'invoquer des «contraintes objectives» pour expliquer les effets de l'industrialisation, il devient à présent impossible d'invoquer ces mêmes contraintes pour légitimer les conditions du progrès scientifique quand il produit des risques modernes.⁶⁶ Par conséquent, le choix qui est le plus souvent effectué par les acteurs subpolitiques est celui qui développe l'industrie secondaire, laisse les causes des risques dans l'ombre et utilise ces derniers comme une nouvelle opportunité d'expansion de la science et de l'industrie sur de nouveaux marchés. En ce sens, La sociologie du risque développée par Beck est indissociable de la politique des risques. Par politique des risques, Beck entend non seulement la nécessité pour les pouvoirs publics de prendre des décisions relatives aux incertitudes scientifiques, mais aussi de gérer les interactions et les interférences possibles entre les innovations technologiques et les libertés fondamentales de nos démocraties contemporaines. Ce débat est d'autant plus politique qu'il s'opère dans un contexte sans utopies déterminées. Il convient alors d'effectuer des choix (politiques) permettant de déterminer, au cas par cas, les référentiels, les cadres, normes et instruments qu'il est nécessaire de mettre en place, compte tenu des nouvelles données de la société réflexive. Ainsi, l'agenda politique se transforme. Le rôle central des conflits de classe s'effacerait devant les problématiques environnementales.⁶⁷

Plus fondamentalement, en se replaçant dans les théories du renouveau démocratique tel que proposé par Barber ou Fishkin, on peut voir l'avènement des politiques du risque comme l'opportunité offerte aux acteurs politiques, comme

⁶⁶ Beck U., *La société du risque*, Aubier, Paris, 2001, p. 387.

⁶⁷ Nous passons alors de la politique de classe à la politique écologique selon Beck ou, selon Giddens, de la politique émancipatrice à la politique de la vie. Voir: Beck U., *Ecological politics in an age of risk*, Cambridge polity press, Cambridge, 1995. et Giddens A., *Living in a post-traditional society*, in Beck U., Giddens A., Lasch S. (Eds.), *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Polity Press, Cambridge, 1994, p. 15 et suiv.

aux acteurs sociaux, de redéfinir et de réinventer les institutions des démocraties contemporaines.

Comme l'a fait remarquer Beck, malgré l'importance de ce débat et les enjeux potentiellement importants pour les démocraties contemporaines, force est de constater qu'une telle approche procédurale fait, à quelques exceptions près,⁶⁸ actuellement défaut. Afin de rencontrer ces nouvelles exigences, Beck entend alors investir les acteurs sociaux d'une fonction politique et entend les faire participer activement au processus de légitimation des décisions publiques mettant alors fin à la concentration des processus de prises de décision dans les «authoritarian-technocracy».⁶⁹ Les enjeux techniques des décisions publiques ne permettent plus aux acteurs politiques, ni aux acteurs sociaux, de comprendre les tenants et aboutissants des décisions à prendre et dès lors affaiblissent la base de légitimation du processus décisionnel. Sans aller aussi loin que Beck, nous nous accordons à dire que les processus de décision élaborés sur une logique rationnelle-légale doivent être remis en question. En effet, de plus en plus de décisions sont prises sur base d'informations scientifiques entachées d'incertitudes dont les enjeux ne font pas l'objet de débat politique. Les décisions ne reposent alors que partiellement sur la source de leur légitimité, l'absence de vote, mais bien plus sur ce qu'il appelle «the consensus on progress». C'est-à-dire l'incapacité des acteurs sociaux de pouvoir débattre publiquement du type de technologie qui leur est proposé, mais surtout de discuter ouvertement sur les choix publics à effectuer puisque les conséquences qui en sont assorties engagent l'ensemble de la communauté.⁷⁰ Les fondements démocratiques sont alors réactivés. La démocratie apparaît comme un système permettant d'éviter la contrainte (éviter la tyrannie). Elle laisse une place structurante à la discussion dont l'envergure doit porter tant sur les outputs que les outcomes des décisions publiques. Elle permet de construire des processus de gestion organisés sur base d'une approche stratégique et dès lors pensés comme des processus itératifs et ouverts. En effet, seuls de tels modes de gestion semblent être adaptés aux nouvelles contingences de la société du risque puisque les choix portant sur l'utilisation de nouvelles technologies, dont les conséquences restent entourées

⁶⁸ Pensons notamment aux procédures instaurées par REACH, par les enquêtes publiques sur la gestion de l'eau ou de l'aménagement du territoire en Région wallonne.

⁶⁹ Beck U., *Ecological politics in an age of risk*, Cambridge polity press, Cambridge, 1995.

⁷⁰ Beck U., *La société du risque*, Aubier, Paris, 2001.

d'incertitudes multidimensionnelles, sont difficilement contrôlables au travers de processus prédéfinis et non sujet à redéfinition.

Cette perspective impose alors une nouvelle manière de percevoir et de comprendre le système social dans son ensemble. En effet, une telle approche impose au chercheur de voir la société moderne comme un système « ouvert » caractérisé par la présence de sous-systèmes indépendants les uns des autres (économique, politique, sociologique, religieux...), mais où aucun sous-système ne peut prétendre à dominer les autres.⁷¹ Ces systèmes se différencient également en sous-systèmes (différentiation systémique) et sont tous composés de « items » et de « schemes » spécifiques mais toujours cohérents entre eux et par rapport au tout. Chacun de ces sous-systèmes participe alors à l'élaboration du sens à l'expérience sociale. Dans un tel contexte, l'acteur est alors mis devant le choix d'un ou plusieurs systèmes et est donc appelé à choisir le sens qu'il entend donner à sa propre expérience sociale. Comme nous le montrons plus loin, l'individu apparaît alors comme un acteur responsabilisé et individualisé dans ses choix mais aussi dans ses contraintes.

Afin de construire ces nouveaux processus de gestion, Beck propose une démocratisation des sciences.⁷² Sans véritablement proposer des options procédurales fortes, Beck opte néanmoins pour des procédures participatives dans laquelle les acteurs concernés, dont les citoyens, co créeraient un référentiel commun de sécurité.⁷³

Afin d'organiser ces processus d'ouverture, Beck propose de distinguer les rôles de producteurs de sciences (les scientifiques) et des consommateurs de sciences (les acteurs sociaux)⁷⁴. Beck n'exclut cependant pas du processus les experts. Son idée de la démocratisation des sciences repose sur la combinaison, ou

⁷¹ Popper K., *The Open society and its enemies*, Routledge, Londres, 1938.; Luhmann N., *Politique et complexité*, Les Editions du Cerf, Paris, 1999.

⁷² Beck U., *The reinvention of politics: rethinking modernity in the global social order*, Cambridge polity press, Cambridge, 1996.

⁷³ Remarquons tout de même que la théorie de la démocratisation des sciences n'était dans l'esprit de Beck qu'une solution parmi d'autres. Il insistait, en tout cas, sur le fait qu'il n'existait aucune garantie que cette démocratisation des sciences puisse un jour aboutir à quelques résultats que ce soit. Il s'agit en tout cas d'une véritable opportunité pour les acteurs sociaux de réactiver leur capacité d'action et de faire valoir leurs compétences et exigences sur la scène publique. Beck U., *World risk society*, Polity Press, Cambridge, 1999, p. 131.

⁷⁴ Une telle distinction appelle évidemment à la prudence puisque les deux rôles peuvent se superposer. De même, un acteur peut voir son rôle redéfini en fonction des circonstances.

l'interaction, des experts et des profanes (redéfinition des systèmes experts). Ces rôles identifiés, chacun serait invité à participer à des espaces publics d'interaction symbolique dans lesquels les experts, les scientifiques comme les profanes seraient traités de la même manière et auraient chacun la possibilité de faire entendre leurs opinions concernant une problématique technologique particulière. Beck ne donne pas de solution sur la méthode interactive à utiliser. Il insiste cependant sur la nature interactive et qualitative de ces méthodes. Il insiste également sur l'impérieuse nécessité de briser le monopole scientifique quant à la tenue tant qualitative que quantitative des débats. C'est ainsi qu'il écrivait «all manner of experts can never answer the question: How do we want to live ?».⁷⁵

4. Transformation du cadre de l'action publique sous l'auspice du principe de précaution: comment rendre gouvernable ?

Selon Beck, l'apparition des risques modernes et du principe de précaution oblige les pouvoirs publics à prendre en considération de nouvelles dimensions dans le cadre de la construction et de la mise en œuvre de l'action publique. Ces «nouveaux» risques en tant qu'objets sociaux, poussent en effet à saper les fondements de la modernité tels qu'entendus jusque-là et participent de ce fait à une profonde remise en question des cadres et instruments de l'action publique.⁷⁶ Sans emboîter totalement le pas des approches de Beck, de nombreux auteurs se sont cependant penchés sur l'avenir que l'on pouvait accorder à la modernité. Ainsi, sans parler de la fin de cette dernière, nous conviendrons que «the world is still modern rather than postmodern [or bypassing modernity], but this modernity is radicalizing itself as a conscious response to the myriad risks and unanticipated side effects generated by the processes of modernization.»⁷⁷ En d'autres termes, les cadres de la modernité loin de s'effondrer verraient leurs contours se redessiner et contribueraient à une redéfinition partielle de ce que l'on entendait par « modernité ». Apparaît alors un nouveau sens à l'expérience sociale que l'on

⁷⁵ Beck U., *World risk society*, Polity Press, Cambridge, 1999, p. 22.

⁷⁶ Beck U., Bonss W., Lau C., *The theory of modernization: problematic, hypotheses, and research programme*, *Theory, culture and society*, Vol.20, n°2, 2003, p.1-33.

⁷⁷ Lee R., *In search of second modernity : reinterpreting reflexive modernization in the context of multiple modernities*, *Social science information*, London, Vol. 47, n°1, 2008, p. 56 et suiv.

regrouperait sous le vocable de « seconde modernité » selon Giddens et Lash,⁷⁸ ou encore de « modernité radicale ».

Dans cette perspective, le passage à cette nouvelle forme de modernité s'opère bien plus selon un processus graduel que par des ruptures sémantiques. Elle se manifeste en effet par une redéfinition à la marge des concepts tels que l'Etat nation, la famille nucléaire ou encore la relation de travail. Ces transformations des cadres de la société modernes contribuent alors à la redéfinition des structures sociales et participent dès lors au passage de la modernité industrielle à la modernité radicale dans laquelle : « the logic of non-ambiguity and strict differentiation is increasingly coming up against its own limitations in the present time. »⁷⁹ Dans cette perspective, les particularités de chacune des modernités se structurent et deviennent plus apparentes pour le chercheur. « Ainsi, la modernité industrielle peut se caractériser par un certain discours sur la stabilité des cadres et sur l'instauration de frontières stabilisées et légitimées, alors que la modernité radicale se caractériserait par une surinformation et une indétermination, une hyper-complexité et une incertitude croissante et multiple ainsi que par la reconnaissance du pluralisme et d'une plus grande mobilité des acteurs, au propre comme au figuré. »⁸⁰ Ces changements remettent en cause les structures de gestion de l'incertitude propre à la société industrielle et remettent en question les mécanismes de généralisation à la fois comme outils de gestion et comme source de légitimité.

La modernité radicale devient alors une fenêtre d'opportunité pour les acteurs publics afin de repenser leurs modes de fonctionnement, leurs outils de légitimation et de repenser leur efficacité et efficience aux regards de nouveaux critères d'appréciation non plus généraux, mais bien congruents aux contingences spécifiques du domaine d'intervention. Dans ce contexte les administrations publiques sont appelées à transformer et à adapter leurs pratiques au nouveau contexte dans lequel elles agissent. Dans ce nouveau contexte, il n'est plus possible de créer l'illusion d'un traitement indifférencié et décontextualisé.

⁷⁸ Beck U., Giddens A., Lash S., *Reflexive modernization: Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Stanford University Press, Stanford, 1994.

⁷⁹ Beck U., Second modernity as research agenda: theoretical and empirical explorations in the meta-change of modern society, *British Journal of Sociology*, Vol.56, n°4, p. 527.

⁸⁰ Joris G., Fallon F., L'administration dans un contexte de modernité radicale: quand les instruments de gestion doivent devenir source de réflexivité, *Pyramide*, n°18, 2009, p. 55-72.

S'impose alors la nécessité de créer de nouveaux dispositifs qui permettraient de déployer d'autres logiques d'action en résonance par rapport aux nouvelles données du contexte social.

Le recours au principe de précaution en tant que mode de gestion publique des choix technologiques, s'inscrit dans un contexte décisionnel en évolution, marqué par des incertitudes multidimensionnelles quant aux conséquences environnementales, économiques, sociales, politiques ou encore éthiques des innovations technologiques. L'utilisation de ce principe fonde une demande croissante de transformation du processus décisionnel qui fait dire à certains que ces transformations permettront de mettre en place les moyens de concrétiser la société dite de « gouvernance ».⁸¹ Plus fondamentalement, les questionnements entourant la gestion des choix technologiques s'inscrivent dans un mouvement plus large s'interrogeant sur les conditions, les formes et les possibles résultats de l'action publique dans un environnement social transformé.⁸² En effet, on remarque que dans de plus en plus de domaines, la gestion de la chose publique s'opérationnalise dans un contexte dit de « modernité radicale »⁸³ dont les caractéristiques (surinformation, indétermination, hyper-complexité, incertitude croissante et multiple, pluralisme, mobilité accrue des acteurs) imposent aux pouvoirs publics de repenser les conditions de l'exercice de l'autorité, tant du point de vue des dispositifs institutionnels que des référentiels et cadres mobilisés, pour en renforcer la réflexivité. On observe en effet un processus co-évolutif de redéfinition des structures sociales et de transformation des cadres structurels qui contribuent à leur donner une certaine permanence et légitimité.⁸⁴ Dans cette

⁸¹ Barber B.R., *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley, 1984.; Fishkin J.S., *The Voice of People. Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, U.S.A., 1995.; Beierlet T.C., Cayford J., *Democracy in practice: public participation in environmental decisions*, *Ressources For The Future*, Washington, 2002.; Willis H.H., Dekay M.L., Morgan M.G., Florig H.K., Fischbeck P.S., Ecological risk ranking: development and evaluation of a method for improving public participation in environmental decision making, *Risk Analysis*, vol. 24, n°2, 2004, p.363-378.; Sjöberg L., Local acceptance of a high-level nuclear waste repository, *Risk Analysis*, vol.24, 2004, n°3, p.737-749.; Larceneux A., *Le principe de précaution: débats et enjeux*, Editions Universitaires de Dijon (E.U.D.), Dijon, 2005.; Tabara J.T., Precaution and participatory integrated assessment of GM crops in Spain, *Water science and technology*, n°52, Vol. 6, 2005, p.107-113.; Faget J., Médiation et post-modernité, *Négociations*, n°6, Vol. 2, 2006, p.51-62.

⁸² Leca J., *Gouvernement et gouvernance à l'aube du XXI^e siècle*, IEP, Presse de Science Po, Paris, 1995.; Le Galès P., Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne, volontarisme et ambiguïté de l'Etat, *Sociologie du travail*, n°2, 1995, p.57-95.

⁸³ Giddens A., *The consequence of modernity*, Polity, Cambridge, 1990.

⁸⁴ Lee R., In search of second modernity : reinterpreting reflexive modernization in the context of multiple modernities , *Social science information*, Vol. 47, n°1, 2008, p. 56 et suiv.

perspective, les particularités de chacune des modernités sont explicitées et mises en débat parce qu'elles ont perdu leur caractère d'évidence. Ainsi, la modernité industrielle se caractérise par un certain discours sur la stabilité des cadres et sur l'instauration de frontières stabilisées et légitimées, alors que la modernité radicale se caractériserait par une surinformation et une indétermination, une hyper-complexité et une incertitude croissante et multiple ainsi que par la reconnaissance du pluralisme et d'une plus grande mobilité des acteurs. Les pouvoirs publics, appelés à administrer la chose publique dans ce contexte, sont alors amenés à repenser leurs modes de fonctionnement aux regards de nouveaux critères d'appréciation puisque les enjeux, les acteurs mais aussi l'action publique en tant que telle s'avèrent hétérogènes.⁸⁵ En ce sens, la question de la gestion des choix technologique s'avère une thématique particulièrement représentative des transformations actuelles de l'action publique. En effet, les nombreuses controverses et crises survenues sur fond de risques dont la gestion publique est controversée (ESB, dioxine, OGM, pollution des sols, ...) sont autant d'exemples de l'inadéquation du modèle technobureaucratique et des limites de la performance du système de la démocratie représentative dans le contexte des risques dits «modernes». La performance est mesurée ici en termes d'intégration des savoirs et des valeurs socialement partagées. Cette intégration est cruciale lors de la définition du problème, du choix des solutions et de l'évaluation d'impact, toutes ces étapes exigeant une approche prenant en compte la transversalité des questions. En cause: les progrès technologiques à l'origine de risques «hybrides», une remise en cause de la science comme fondement du projet de société, et le pluralisme social des sociétés postindustrielles (des systèmes de valeurs concurrents coexistent).

Cette inadéquation, qui se marque par la multiplication de conflits et de crises (Dioxine, ESB, etc.), résulte de la combinaison de plusieurs facteurs. (1.) Les risques se complexifient. Ils posent des questions transversales alors que les savoirs restent en pratique cloisonnés et de plus en plus spécialisés. Ils posent aussi des questions éthiques, politiques, sociales inédites. Ce double phénomène limite la performance du système de démocratie représentative mesurée en termes d'intégration des savoirs pertinents et des valeurs socialement partagées dans la

⁸⁵ Lascoumes P., *Rendre gouvernable: de la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique*, CURAP, PUF, Paris, 1996, p.329.

gestion des risques technologiques modernes. (2.) La rationalité des décisions des acteurs politiques est forcément limitée, par leurs ressources cognitives - à mettre en relation avec le nombre croissant des décisions à prendre - et par les contraintes temporelles toujours plus fortes (le cas Fabius dans l'affaire du sang contaminé a été exemplaire à cet égard), alors que les objets de leurs décisions ne cessent de se complexifier. (3.) L'appareil d'État possède sans doute les compétences (savoirs) lui permettant de faire face à des accidents, ceux qui sont prévisibles. Lorsqu'un accident imprévu survient, provoquant des réactions en chaîne, son organisation bureaucratique limite la communication interne, réduisant ainsi sa capacité d'apprentissage en temps de crise. L'image déjà négative de l'administration sous l'angle de sa performance se dégrade, renforçant encore la méfiance du public quant à la compétence de l'appareil d'État à assurer sa fonction régalienne de sécurité. (4.) Les partis de masse, complément indispensable au système de démocratie représentative, ont toujours fonctionné pour des raisons organisationnelles selon un modèle oligarchique.⁸⁶ Un modèle performant tant que les domaines d'intervention publique restent limités et peu complexes et que le destinataire est une société de masse dans l'ensemble politiquement aliénée, préoccupée de sécurité/survie économique et déléguant aux cercles dirigeants des partis la responsabilité de penser la société pour elle.⁸⁷ (5.) Quant aux citoyens, ils expriment des préoccupations nouvelles - les multiples dimensions de la qualité de vie, les craintes suscitées par la gestion publique de nouveaux risques modernes - et une demande participative sous d'autres formes que celles de la participation dans un système représentatif politique (partis politiques, syndicats, votes).⁸⁸ La multiplication des ONG et des expériences participatives diverses témoignent de la volonté des citoyens de créer des lieux d'expression, des relais, des espaces où construire de nouvelles solidarités spatio-temporelles. De

⁸⁶ Michels R., *Les Partis politiques, Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Flammarion, Paris, 1914.

⁸⁷ Ewald F., Philosophie de la précaution, *L'Année Sociologique*, n° 46, Vol. 2, 1986, p. 382-412.; Ewald F., Gollier C., De Sadeleer N., *Le principe de précaution*, P.U.F., 2001, Paris.

⁸⁸ Blondiaux L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Coll. La République des idées, Seuil, Paris, 2008.; Macedo S., *Democracy at Risk. How Political Choices Undermine Citizen Participation, and What We Can Do About It*, Brookings Institution Press, 2005.

nouveaux espaces sont donc à construire, en complément du système représentatif, ni contre ni surtout à côté.⁸⁹

Face à un risque activant l'application du principe de précaution, la question se pose dans les termes suivants: est-il préférable de réguler - encadrer, postposer ou interdire - une activité qui pourrait se révéler sans danger avec comme conséquence un «gaspillage» des ressources par définition limitées (erreur du premier type) ou bien, à défaut d'évidence scientifique «suffisante», de ne pas réguler une activité dont on découvrirait par la suite qu'elle était dangereuse (erreur du second type)? Le décideur est face à un dilemme qui trouve son origine dans l'impossibilité méthodologique de minimiser simultanément les erreurs de type 1 et 2.⁹⁰ Il a pour corollaire le conservatisme, un biais systématique du décideur. S'il choisit de gérer un tel risque, d'affecter des ressources à sa prévention en l'encadrant par exemple par un dispositif de vigilance et de surveillance, le décideur prend une décision dont les coûts sont inévitables et source d'autres risques. Mais faute d'avancée scientifique déterminante «confirmant» la «réalité» du risque dans un futur assez rapproché, il ne pourra pas par définition faire la preuve que ces coûts étaient justifiés car s'il est géré efficacement, le risque n'aura été perçu que par celui qui aura donné l'alerte. On comprend le manque d'empressement du politique à gérer les risques hypothétiques d'une manière proactive. S'il ne peut pratiquer l'exit, s'il est contraint à faire un choix – go ou no go - dans un contexte de grande incertitude ou d'ignorance quant aux conséquences de son choix, le politique préfère systématiquement une option qui augmente la probabilité d'une surestimation du risque - faux positifs -. Faisant preuve de prudence, il adopte un biais de conservatisme - «better safe than sorry»- en accord avec sa mission de sécurité, l'une des raisons d'être de l'État. Les crises récentes – à commencer par celle du sang contaminé en France – lui font craindre que la responsabilité d'avoir sous-

⁸⁹ Zwettkoff C., Mise en perspective de quelques méthodes pour ouvrir l'expertise, in Brunet S., Bergmans A., Bertrand A., Biren P., *L'expertise en questions. Domestiquer l'incertitude dans la société du risque*, Peter Lang, Coll. Non-Prolifération, Bruxelles, 2002, p.253-275.; Sintomer Y., *Le pouvoir au peuple : jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007.

⁹⁰ Il s'agit là d'une autre appellation du risque de sur- ou sous-réaction bien connu dans le secteur des politiques sanitaires. Les acteurs politiques ayant tendance à favoriser la sur-réaction, augmentant alors les coûts de la politique. Sur ces questions voir: Raiffa H., *Decision Analysis: Introductory Lectures on Choices Under Uncertainty*, Addison-Wesley, Coll.Reading, New-York, 1968.; Allchin D., Error Types, *Perspectives on Science*, Vol.9, n°1, 2001, p.38–58.

estimé la probabilité du risque puisse un jour lui être imputée et compromettre sa carrière politique.

La mission de sécurité de l'État étant l'un de ses fondements /raison, on comprend que la «survie politique» du décideur public puisse être mise en péril s'il s'avère par la suite qu'il est responsable d'avoir laissé commettre une erreur du second type - sous-estimer la probabilité du risque. Une erreur qui tue, en tout cas le politique, coupable propitiatoire du récit médiatique. La rationalité de ce récit ne privilégie-t-il pas la recherche de l'acteur responsable d'un accident technologique à une analyse restituant les causes de l'accident dans toute leur complexité, la focalisation sur le coupable - le responsable politique ou l'exécutant coupable d'erreur (humaine) - alors que l'analyse des séquences d'évènements qui aboutissent à l'accident montre qu'il s'agit d'un phénomène multifactoriel? *In fine*, les politiques sont jugés par les citoyens sur la qualité de leurs décisions. Si celles-ci n'ont pas encore sorti leurs effets - les limites temporelles des risques modernes sont élargies-, l'évaluation des citoyens peut se faire sur base du processus de décision. La finalité du politique est donc appelée - amplification médiatique oblige - à rester fondamentalement différente de celle du scientifique dont le souci premier est de traquer l'erreur du premier type - ne pas accepter une hypothèse portant par exemple sur la relation causale entre l'exposition d'une population à une substance donnée et une augmentation du nombre de cancers dans cette population alors que l'hypothèse nulle (absence de relation) est vraie. Cette différence d'orientation entre le politique et le scientifique est à la source de bien d'aigreurs, d'incompréhensions mutuelles et d'attaques régulières de scientifiques évoquant les «excès» du conservatisme. L'impossibilité pour le décideur d'utiliser la connaissance scientifique pour le guider dans une décision qui engage le futur ou pour la légitimer auprès du public, à supposer que la science ait cette vertu légitimatrice, confère une importance inédite aux rationalités autres que la raison technique dans le choix de la ligne d'action. Et c'est au politique qu'il revient en dernier recours d'arbitrer entre ces rationalités (organisation de la responsabilité).

Mais pour être à la fois performante et acceptable, l'intervention du politique ne peut être comprise comme un simple arbitrage. Une telle approche gommerait la complexité de la question. En effet, les pouvoirs publics sont amenés à mettre en perspective la parole des experts venant des sciences «dures» et de la science

économique utilisant généreusement l'outil mathématique, des sciences qui historiquement ont l'oreille du politique, par rapport aux expertises émanant des sciences molles et des profanes. Il convient en effet de replacer le choix public dans une mise en débat public d'un projet explicite qui emporte l'adhésion sociale sur les bénéfices et les coûts mis en équivalence, sur leurs distributions et sur la manière d'en décider. La tâche du politique consiste dès lors à associer le public à un débat élargi et informé pour amener les différentes catégories d'acteurs à s'accorder, en connaissance de cause, c'est-à-dire au terme d'une analyse des avantages et des charges résultant de l'action ou de l'absence d'action, sur une interprétation du principe de précaution et sur l'opportunité de son application dans des cas concrets.⁹¹ La finalité du débat est incontestablement d'amener le décideur à faire un choix informé, à sélectionner in fine et en connaissance de cause l'option jugée techniquement et socialement acceptable, en phase avec l'indice substantif de sécurité et le patrimoine collectif de sécurité. Le débat fait participer les différentes catégories d'acteurs à la co-production de ces deux critères. Il est aussi un instrument d'arbitrage entre l'indice substantif de sécurité spécifique au risque activant le principe de précaution et le patrimoine collectif de sécurité qu'il va modifier d'une manière ou d'une autre.

Concrètement l'enjeu d'un débat sur les modalités de mise en œuvre du principe de précaution – l'indice de sécurité souhaité compte tenu du patrimoine collectif de sécurité socialement valorisé – qui orienterait le choix de l'option réduit les chances que ce débat s'amorce, vive et se clôture coopérativement. La raison d'être du débat est de faire converger les acteurs sur une distribution particulière des «ressources» positives et négatives (effets directs et indirects) engendrées par l'une des options concurrentes. Au niveau des faits, les acteurs doivent s'accorder sur les réalités prises en compte – les ressources positives et négatives à mettre en équivalence. Au niveau des valeurs, les acteurs doivent converger sur les critères de justice distributive acceptables et sur l'option qui rendra viable la situation. Le jugement de justice des effets distributifs de l'option est en effet un élément critique de son acceptabilité individuelle et sociale. Sachant que les critères distributifs auxquels les individus se réfèrent varient en fonction du processus social à l'origine de leur construction du juste, que les critères distributifs

⁹¹ Callon M., Lacoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.

socialement valorisés diffèrent selon la nature des ressources distribuées, on mesure mieux le risque que les débats soulevés par le principe dans sa version substantive – distributive - n'empruntent une dynamique destructive.

La mise à l'agenda des choix technologiques a alors pour conséquence d'ouvrir les frontières de l'objet de la décision, et ce à deux niveaux au moins. Dans un premier temps, on ne se limite plus en effet à la seule analyse en termes de coûts et de bénéfices directs du risque à gérer, puisqu'on intègre des données sur les effets indirects induits dans d'autres secteurs.⁹² Ce sont, ensuite, les frontières spatiales et temporelles de l'objet de la décision qui sont repoussées pour ainsi évaluer le caractère « raisonnable » de la relation entre coûts et bénéfices d'une même option scientifique.⁹³ Au bout du compte, c'est donc à une véritable redéfinition du principe de justice distributive et d'équité sociale qu'aboutit, initiée par le principe de précaution, cette construction d'un référentiel global de sécurité partagé.⁹⁴

Dans cette configuration, la construction de l'acceptabilité sociale des choix technologiques passerait par de nouveaux modes de régulation ou d'intégration des demandes et visions du monde véhiculées par les acteurs politiques, scientifiques, partenaires socio-économiques (stakeholders) et grand public. L'objectif de l'intégration porterait notamment sur l'application du principe de précaution, non pas comme référentiel d'action, définissant le contenu de la décision, mais comme ensemble de règles procédurales structurant le processus décisionnel de manière telle qu'il puisse être qualifié de « précautionneux » par l'ensemble des acteurs concernés. Une argumentation scientifique n'étant plus suffisante, dans un tel cadre, pour justifier une décision politique, un nouveau cadre décisionnel doit être proposé.⁹⁵ Une des pistes proposée viserait à mettre en

⁹² Hofstetter P., Bare J., Hammit J., Murphy P., Rice G., Tools for comparative analysis of alternatives: competing or complementary perspectives ?, *Risk Analysis*, vol.22, n°5, 2002, p.833-851.

⁹³ Bourg D., Whiteside K. H., Précaution: un principe problématique mais nécessaire, *Le Débat*, n°129, 2004, p.153.

⁹⁴ Tornblom K., Foa U., Choice of a distribution principle: Crosscultural evidence on the effects of resources, *Acta Sociologica*, n°26, 1983, p. 161-173.; Cvetkovich G., Earle T., The construction of justice: a case study of public participation in land management, *Journal of Social Issues*, n°50, 1994, p. 163-178.

⁹⁵ Callon M.(Ed.), Lascoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.; Brunet S., Delvenne P., Joris G., Le principe de précaution : un outil stratégique de transformation du (sub)politique, *Revue Suisse de Sociologie*, 2/2007, p.261-278.

place les conditions nécessaires en vue de fonder une administration dite «réflexive». Parler d'administration réflexive revient à replacer l'action administrative en interaction avec l'ensemble des éléments d'un régime dans lequel elle opère et à souligner les processus de structuration à l'œuvre. Cette vision systémique induit alors un passage permanent de l'interne vers l'externe, et inversement, provoquant des négociations qui permettent d'ouvrir un espace transformatif dans lequel les instruments de l'action publique s'opérationnalisent. Ces mutations imposent alors une transformation des cadres cognitifs, une redéfinition des dimensions normatives et instrumentales ainsi qu'une reconfiguration des structures de pouvoir. En même temps, elles imposent une modification des structures comme des pratiques et donc des instruments de gestion.

Cependant, face à ces demandes d'une plus grande réflexivité, les administrations publiques sont par ailleurs et simultanément appelées à transformer leurs structures au travers des techniques du « new public management » (NPM).⁹⁶ Ces théories, dont les effets et les enjeux ne cessent de faire débat, posent des questions nouvelles et ont un impact majeur sur la manière dont les administrations publiques sont aujourd'hui pensées et appréhendées. En effet, en se focalisant davantage sur les outputs que sur les outocmes, les techniques du NPM posent des questions essentielles sur le rôle et missions imparties aux instances publiques.⁹⁷ De même, une grande partie des décisions de régulations politiques, par exemple dans le domaine de la définition des normes d'environnement, est prise à un niveau supranational, généralement européen. Il convient alors de replacer ces différentes sources de transformation dans une dimension dépassant le cadre purement national en prenant autant que possible en considération les interférences multiples des niveaux de pouvoirs, mais également

⁹⁶ Osborne A., Gaebler T., *Reinventing government: how entrepreunarial spirit is transforming the public sector*, Reading, Addison-Wesley, M.A., 1992.; Politt C., Bouckaert, *Public management reforms: a comparative analysis*, Oxford University press, Oxford, 2000.; Monks J., La nouvelle gestion publique: boîte à outils ou changement de paradigme?, in Hufty M., *La pensée comptable , Etat, Néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1998, p. 77-89.; De Visscher C., Varone F., La Nouvelle Gestion Publique «en action», *Revue internationale de politique comparée*, 2004, n° 2, pp. 177-185.; Hood C., A public management for all seasons?, *Public administration*, Vol. 69, n°1, 1991, p.3-19.; Aucoin P., Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulum, *Governance*, Vol.3, n°2, 1999, p. 117-118.

⁹⁷ Merrien F.-X., La nouvelle gestion publique: un concept mythique, *Lien social et politiques*, n°41, 1999, p.95-103.

en prenant en considération l'importance des retours d'expérience aux différents échelons des acteurs engagés dans le processus de transformation. Nous conviendrons donc que les administrations publiques sont actuellement face à une triple influence incitant un changement concomitant de leurs structures, de leurs objets et de leurs pratiques dont l'enjeu n'est rien d'autre que les conditions et les formes de la fonction d'intégration sociale susceptible de garantir le «vivre en commun». Or, si ces différentes pressions aux changements se matérialisent dans des lieux symboliques différents, il n'en demeure pas moins qu'elles répondent chacune à un référentiel qui leur est propre et qu'une dynamique d'apprentissage entre les différents niveaux prend généralement place.⁹⁸ Se pose alors la question de la cohérence de ces transformations, de leurs interférences ou synergies tout comme du sens de l'expérience sociale qu'elles imposent.

L'ensemble de ces transformations impose alors de trouver de nouveaux modes de construction de l'action publique dont les sciences sociales peinent à déterminer les contours. L'émergence de concepts tel que celui de «gouvernance» traduit en effet l'insuffisance des théories, concepts ou grilles de lecture traditionnellement mobilisés en vue de rendre compte des processus de construction et de mise en œuvre de l'action publique. Sur le plan scientifique, ces limites portent plus particulièrement sur l'incapacité des concepts traditionnels de la science politique à rendre compte des dynamiques du «policy» comme sphère autonome et spécifique par rapport au «politics». Cette incapacité repose aussi sur les difficultés des chercheurs des sciences sociales d'intégrer des concepts développés dans des disciplines hétérogènes susceptibles de rendre compte des phénomènes à l'œuvre dans les processus de construction de l'action publique. Finalement, les interrogations portées par le concept de «gouvernance» invitent les chercheurs en sciences sociales, mais plus particulièrement les chercheurs en science politique, à interroger la logique du «mandat» structurant nos sociétés politiques contemporaines. En effet, derrière le concept de gouvernance, c'est un questionnement sur l'avenir et les transformations de la logique de la démocratie représentative dont il est question. Le questionnement fondamental qui est pointé du doigt est l'inadéquation du modèle technobureaucratique et des limites de la performance du système de la démocratie représentative dans un environnement

⁹⁸ Knill C., *The europeanisation of national administrations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

social transformé.⁹⁹ Les questionnements émergents ne sont alors plus seulement d'ordre scientifique mais s'inscrivent dans un contexte politique et pragmatique: celui de la construction de l'action publique. Ce qui est alors sous la loupe est bel est bien les conditions du possible «contrat social» ou plus fondamentalement la fonction d'intégration des demandes sociales jusque là reconnue comme le monopole des structures publiques. Ainsi, comme le faisait remarquer Lascoumes, «La crise actuelle du politique serait celle de sa capacité d'action symbolique et matérielle, c'est-à-dire celle de la légitimité qui lui serait reconnue pour définir et orienter l'action collective et celles des moyens dont il pourrait disposer pour en assurer un certain degré de concrétisation.»¹⁰⁰ Ce qui est fondamental n'est plus de savoir qui gouverne, mais bien d'identifier «qui» et «comment» est-ce que l'on gouverne.

5. Du principe de précaution à la démarche de précaution

La littérature scientifique semble indiquer que la démarche de précaution se structure autour de trois dimensions. Premièrement la pertinence ou la qualité des données technico-scientifiques devraient faire l'objet d'une évaluation.¹⁰¹ En effet ces données faisant l'objet de controverses, il revient aux acteurs de déterminer, sur base de variables socialement acceptées, la valeur que l'on peut accorder aux données scientifiques amenées à structurer le processus de gestion.¹⁰² Cette évaluation devrait par ailleurs davantage porter sur leur processus d'élaboration que sur les données en tant que telles.¹⁰³ Deuxièmement, une démarche de

⁹⁹ Bourricaud F., Les sociétés post-industrielles sont-elles gouvernables?, in. Seurin J.L. (Ed.), *La démocratie pluraliste*, Economica, Paris, 1992.

¹⁰⁰ Lascoumes P., *Rendre gouvernable: de la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique*, CURAP, PUF, Paris, 1996, p.325.

¹⁰¹ Funtowicz S.O., Ravetz J.R., Science for the post-normal age, *Futures*, 25(7), 1993, p.735-755.

¹⁰² Van Der Sluijs J., Petersen A.C., Janine P.H.M., Risbey J.S., Ravetz J.R., Exploring the quality of evidence for complex and contested policy decisions, *Environmental research letters*, n°9, 2008.

¹⁰³ Keren G., Bruine de Bruin W., On the Assessment of Decision Quality: Considerations Regarding Utility, Conflict and Accountability, in Hardman et al. (Eds), *Thinking: Psychological Perspectives on Reasoning, Judgment and Decision Making*, John Wiley & Sons, 2003, p.347-363. Pour un exemple de technique se fondant sur ce principe voir: Van der Sluijs J.P., Craye M., Funtowicz S., Cloporte P., Ravetz J., Risbey J., Combining quantitative and qualitative measures of uncertainty in model-based environmental assessment: the NUSAP system, *Risk analysis*, 25(2), 2005, p. 481-492., Boone I., Van der Stede Y., Bollaerts K., Vose D., Maes D., Dewulf J., Messens W., Daube G., Aerts M., Mintiens K. NUSAP methode for evaluating the data quality in a qualitative microbial risk assessment model for salmonella in the pork production chain, *Risk analysis*, 29(4), 2009, p. 502-517.

précaution devrait se structurer autour d'une démarche «intégrée»¹⁰⁴ et «comparative»¹⁰⁵ des risques. Cette approche viserait tant à l'amélioration de la qualité de la décision finale que comme une ressource susceptible de construire l'acceptabilité sociale des décisions. Enfin, compte tenu des deux autres remarques précédentes, une démarche de précaution devrait prendre à son compte les demandes d'ouverture des processus décisionnels.¹⁰⁶

Cependant, si les trois dimensions que nous présentons sont susceptibles d'améliorer la qualité des processus de gestion publiques sous l'auspice du principe de précaution, il n'en demeure pas moins qu'elles posent des questions fondamentales quant à leur applicabilité et à leur faisabilité. Il convient donc de reprendre plus en détails ces différentes dimensions et d'en expliquer les tenants et aboutissant dans le cas particulier de la démarche de précaution.

5.1. Le principe de précaution comme un standard structurant le processus de décision

Sans qu'une méthode ou une heuristique susceptible de gérer les incertitudes scientifiques n'ait fait l'objet d'une explication ou d'une discussion *in tempore non suspecto* avec l'ensemble des acteurs concernés par la problématique, il est fort probable que la décision fasse l'objet d'une contestation. De nombreux auteurs font l'hypothèse que le principe de précaution peut servir à structurer le processus de construction de l'action publique.¹⁰⁷ L'utilisation de ce principe permettrait d'adopter des décisions plus équilibrées en ralliant l'ensemble des acteurs concernés. Mais le principe de précaution pourrait également être utilisé afin d'identifier les différentes étapes du processus de décision comme il pourrait

¹⁰⁴ Integrated Risk Assessment, WHO/UNEP/ILO, International Programme on Chemical Safety, 2001, www.who.int/pcs/emerg_site/integr_ra/ira_report.htm; Gray G.M., Hammitt J.K., Risk/risk trade-off in pesticide regulation: an exploratory analysis of the public health effects of a ban on organophosphate and carbamate pesticides, *Risk analysis*, 20(5), p.665-680.

¹⁰⁵ Linkov I., Ramadan B. (Eds.), *Comparative risk assessment and environmental decision making*, Springer, New-York, 2006.

¹⁰⁶ Stirling A., Opening up or closing down? Analysis, participation and power in the social appraisal of technology in Leach et al. (Eds.), *Science and Citizens: Globalization and the Challenge of Engagement*, Zed Books, 2005, p.218-231.

¹⁰⁷ Pour des études de cas exposant cette remarque, voir: Roux J. (Coor.), *Etre vigilant. L'opérativité discrète de la société du risque*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, Coll. Matière à penser.Sociologie, Saint-Etienne, 2006.

également faciliter l'identification et l'adoption des instruments de mitigation sociale.

Cependant, le principe de précaution ne peut jouer ce rôle qu'à trois conditions. Premièrement, il convient que les séquences du processus de gestion soient clairement mises en évidence et expliquées à l'ensemble des acteurs concernés. En effet, le processus de gestion doit être compris comme un processus itératif composé de multiples étapes: la recherche d'information, le cadrage de la problématique, la prise de décision, la mise en œuvre et finalement l'évaluation. Les conditions procédurales d'une approche de précaution ne doivent pas compromettre la validité interne du processus. Toutes les étapes du processus de prise de décision combinées les uns aux autres doivent ajouter une certaine valeur aux résultats finaux et éliminer les effets contre-productifs. Cette validité interne est supportée par la dynamique itérative du processus décisionnel: les décisions ne sont pas prises une fois pour toute mais sont toujours temporaires. Le rythme de la révision dépend de l'élévation de controverses sociales et des nouvelles informations scientifiques. L'intensité et la permanence des incertitudes plaident pour un nouveau consensus social, tout en permettant l'émergence de controverses. Les itérations permettent alors l'intégration progressive de ces nouvelles informations et la co-construction d'un nouveau cadre de référence.

Deuxièmement, parmi les exigences d'une approche orientée vers le processus et non plus seulement vers les résultats, il convient d'identifier et de comparer les avantages et les coûts de l'action et de l'inaction. Cet examen doit tenir compte des aspects sociaux, éthiques, environnementaux, économiques comme de l'acceptabilité par le public des différentes options.

Enfin, l'application de la démarche de précaution par les décideurs est toujours un objet d'investigation: comment comprendre le principe ? Comment l'utiliser ? Comment devrait-il être utilisé ? Une évaluation symétrique de l'approche de précaution par des acteurs sociaux est également requise. Comment cadrer la démarche de précaution ? Comment est-ce que les acteurs sociaux comprennent le principe de précaution dans le cas spécifique où celui-ci se pose et qu'attendent-ils des responsables politiques? Ces questions posées, il faut permettre l'émergence

d'une représentation partagée de la procédure afin de s'assurer l'implication de tous dans la démarche de précaution (validité externe).

5.2. Une approche comparée et intégrée des risques

Une distinction doit être faite entre les approches intégrée et comparative des risques. En effet, quoique complémentaires, ces deux approches n'en demeurent pas moins différentes. L'approche intégrée vise à prendre en considération les modalités de production de l'expertise (que celle-ci soit issue d'acteurs scientifiques, publics ou encore sociaux). L'approche intégrée vise également à prendre en considération les effets inattendus des décisions publiques. L'approche intégrée vise alors à proposer une approche globale des risques en replaçant leur gestion dans une approche systémique. L'approche intégrée permet alors de prendre en compte tant les effets de l'action que de l'inaction.

L'approche dite «comparative» des risques quant à elle est une approche visant à se concentrer sur la sélection entre différentes alternatives.¹⁰⁸ Ces derniers portent tant sur la hiérarchisation des risques à l'agenda politique (approche programmatique) que sur la sélection d'alternatives de gestion.¹⁰⁹

Les approches intégrée et comparative des risques se distinguent par la nature des processus cognitifs qu'elles activent. Une évaluation des risques intégratrice implique une reconstruction de l'ensemble du tableau avec les attributs du risque qui sont considérés comme pertinents. Une priorisation des alternatives implique un processus cognitif de classement des risques ou des options sur base de critères socialement acceptés. Malgré leurs différences, les approches intégrée et

¹⁰⁸ Power M., McCarthy L.S., A comparative analysis of environmental risk assessment/risk management frameworks, *Environnemental science and technology*, May, 1998, p.224-231.; Huppes G., Simonis U.E., *Environnemental policy instruments in a New era*, Working paper, 2000. www.leidenuniv.nl/interface/cml/sep/publications/index.html; Smith V.K., Walsh R., Do painless environmental policies exist?, *Journal of risk and uncertainty*, 21(1), p.73-94.; Jones K., Klein H., Lessons from 12 years of comparative risk projects, *Annual review of public health*, n°20, 1999, p.159-172.; Mongenstern R.D., Shah J.-S., Sessions L., Comparative risk assessment: an international comparison of methodologies and results, *Journal of hazardous materials*, n°78, 2000, p.19-39. Pour des exemples d'application de la méthode voir: Krayenbuhl M.P., Kaiser M., Lamas V., Van der Sluijs J., Cloppet P., Diagnosing and prioritizing uncertainties according to their relevance for policy: the case of transgene solencing, *Science for the total environment*, Vol.390,n°1, 2008, p.23-34.; Tengs T.O., Adams M.E., Pliskin J.S., Safran D.G., Seigle J.E., Weinstein M.C., Graham J.D., Five-hundred life-saving interventions and their cost-effectiveness, *Risk analysis*, 15(3), 1995, p.369-389.

¹⁰⁹ Hofsette P., Bare J.C., Hammitt J.K., Murphy P.A., Rice G.E., Tools for comparative analysis of alternatives: competing or complementary perspectives?, *Risk analysis*, 22(5), 2002, p. 833-851.

comparative des risques se rejoignent dans la recherche convergente de la qualité des décisions en termes de validité scientifique, de faisabilité, d'efficacité, d'efficience et d'acceptabilité sociale.¹¹⁰

Un premier défi de l'intégration est de parvenir à la délimitation des attributs pertinents du risque cible: ce n'est pas une donnée, elle doit être évaluée en fonction du risque de l'action. Il s'agit d'une approche nécessitant de gros investissements tant en ressources matérielles que scientifiques car elle ne devient pertinente que si elle repose sur une approche interdisciplinaire.

Un deuxième défi pour l'approche intégrative est l'évaluation des risques directs et indirects liés à la gestion des options. La mise en évidence de ces risques implique l'utilisation de techniques qualitatives pour leur utilité heuristique (ils ouvrent une diversité de cadrages pour le problème). Mais ces techniques sont encore peu utilisées. Un tel dépistage signifie également que l'évaluation des risques d'intégration doit être itérative et incrémentale.

Ces enjeux se posent plus ou moins dans les mêmes termes en ce qui concerne l'approche comparative. Le processus de hiérarchisation (classement des risques) vise à produire une connaissance, socialement partagée et une vision explicite de la volonté politique d'allouer une partie des ressources limitées à un résultat donné et commensurable.¹¹¹ Là encore, on observe une continuité, cette fois entre la sélection des risques qui se situerait sur l'agenda politique (IRAC) et des options de gestion (ARC).

La priorisation des options peut être considérée comme un moment clé d'une approche stratégique des politiques de gestion des risques. Elle contraste avec une approche opérationnelle où les risques sont appréhendés individuellement, avec

¹¹⁰ Hammitt J.K., Harvey C.M., Equity, efficiency, uncertainty, and the mitigation of global climate change, *Risk analysis*, 20(6), 2000, p.851-860.

¹¹¹ Hofsetter P., Bare J.C., Hammitt J.K., Murphy P.A., Rice G.E., Tools for comparative analysis of alternatives: competing or complementary perspectives?, *Risk analysis*, 22(5), 2002, p. 833-851.

une analyse standardisée. Ici, l'approche doit être inclusive, systémique, avec des limites étendues.¹¹²

Si nous nous référons à la littérature relative au processus décisionnel, nous ne pouvons pas ignorer, que les pratiques actuelles dessinent une image tout à fait différente, plus proche du modèle de la «poubelle» que celui de la décision rationnelle.¹¹³ Un point de vue moins extrême est exprimé par Lindblom: : «In the absence of systematic, simultaneous ranking, priorities change through some form of muddling through. As individuals or organizations, we face some current jumble of risks. Periodically, a specific hazard draws our attention. After investing resources, we understand it better, possibly changing its place in the overall risk ranking. Then we turn to the next hazard, and the next. Over time, this sequential process should gradually improve the prioritization of the whole set.»¹¹⁴ Nous n'excluons cependant pas que les crises récentes liées à la sécurité alimentaire ont forcé les décideurs à mener une réflexion visant à fonder les politiques de gestion des risques sur une vision plus stratégique.¹¹⁵ Cette nouvelle orientation pourrait contribuer à plus d'efficacité et à une plus grande justice procédurale.

Une question cruciale qui se pose lorsque les décideurs sont confrontés aux exigences procédurales d'une approche de précaution est le choix des stratégies les plus efficaces afin de constituer un classement des risques: faut-il mieux consacrer les ressources nécessaires pour un classement systématique et simultané ou concentrer les ressources sur certains risques ? Quelle que soit la stratégie sélectionnée, le point principal est de concevoir un processus facilitant premièrement l'interaction entre les différentes disciplines mobilisées par le risque en question (interdisciplinarité) et deuxièmement la pro-activité de scientifiques/experts afin d'entrer dans un processus itératif.

¹¹² Wrisberg N., Haes (de) U., Triebswetter, Eder U., Clift R. (Eds.), *Analytical tools for environmental design and management in a systemic perspective*, Center of environmental science, Leiden, 2000.

¹¹³ Cohen M. D., March J.G., Olsen J. P., A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, n° 1, 1972, p.1-25.

¹¹⁴ Long J. and Fishoff B., Setting Risk Priorities: A Formal Model, *Risk Analysis*, 20(3), p.339-351.

¹¹⁵ Callon M.(Ed.), Lascoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.

5.3. Une approche participative

Étant donné la nature critique de l'incertitude scientifique, la conception d'une démarche de précaution implique la création d'espaces, symboliques ou non, d'interaction entre l'ensemble des acteurs actifs sur le forum des communautés des politiques publiques afin de générer une vision partagée du problème et de ses modes de gestion. Cela ne garantit cependant pas que les résultats de la démarche de précaution soient socialement acceptés. Mais la tenue d'un tel débat peut réduire considérablement le nombre de remises en cause des modalités de gestion (réduction des polarités).

L'acceptabilité de la décision dépendra de la confiance que les acteurs actifs sur le forum des communautés des politiques publiques ont dans les procédures. La confiance suppose que les citoyens puissent être d'accord sur les normes et valeurs qui dirigent le processus, les deux valeurs principales étant avant tout la «vérité» et la «justice». Le concept de «vérité» se réfère tant à l'honnêteté qu'au conséquentialisme. La première étant à la source d'une forme «d'institutionnalisation de la méfiance» via l'ouverture et la diffusion d'informations. Le concept de «justice» se réfère quant à lui à l'impartialité et à la solidarité. La justice procédurale, par exemple, implique de stimuler une variété de points de vue lors de l'étape d'élaboration et de s'assurer que des arguments autres que scientifiques recevront l'attention voulue. La «solidarité» suppose que différents groupes peuvent être affectés de différentes façons et à des degrés divers par la gestion d'un risque. Cela implique alors que les modalités de gestion publique puissent permettre la différenciation et la contextualisation.¹¹⁶ Remarquons que tant la différenciation que la contextualisation peuvent être favorisées par l'ouverture des processus de prise de décision. Il existe par ailleurs de nombreuses bases empiriques justifiant le recours aux techniques participatives même si plusieurs expériences ont été faites sous des formes diverses et que leur évaluation alterne entre suggestions réformistes et pessimisme radical.¹¹⁷

¹¹⁶ Deblonde, M., Valenduc, G., Barriat, V.-A. & Warrant, F. 2005. SPIRE – Science and Precaution in Interactive Risk Evaluation. Funded by the Belgian Science Policy, www.ua.ac.be/SPIRE.

¹¹⁷ Hage M., Leroy P, *Stakeholder participation guidance for the Netherlands Environmental Assessment Agency*, MNP, 2007.

L'ensemble de ces remarques et apprentissages issus de notre analyse ne peuvent cependant pas faire oublier l'ouverture des processus de prise de décision. Le fait de laisser une place officielle à la négociation au cours de la mise en œuvre des règles, est un profond changement dans le paradigme administratif de type «wébériens».¹¹⁸ Plus qu'une modification cosmétique, les impératifs de précaution imposent aux administrations de changer la façon dont les agents publics perçoivent leur mission et leurs outils de gestion.

Les dernières décennies ont vu des changements profonds dans les pratiques administratives, en ligne avec le paradigme du «New Public Management» provenant de théories des organisations.¹¹⁹ Certaines spécificités de la gestion publique deviennent problématiques une fois remises en perspective par rapport aux exigences de précaution. Premièrement, les critères d'évaluation de la qualité du processus décisionnel sont variés et concernent tant les dimensions sociales et éthiques que politiques qui ne peuvent pas être facilement réduites à une analyse instrumentale. Ensuite, confrontés à des incertitudes portant sur le long terme, les administrations publiques doivent créer les conditions d'un consensus autour de solutions révisables mais socialement supportables, tout en garantissant l'efficacité instrumentale. Dans la recherche de cet équilibre, les instruments déterminant les coûts et les bénéfices de manière limitée sont en pratique de faible utilité.

Conclusions

Dans un contexte où les principes fondateurs et fondamentaux de la modernité voient se déconstruire le référentiel de progrès technique et social sans limites qui la mobilisait, c'est l'ensemble des outils et principes portés par cette dernière qui se voient remis en question. Une analyse des conséquences sociales et politiques de ce que certains appellent une « crise de la modernité » permet de mettre en évidence la diversité des pressions transformatrices qui affectent de façon substantielle les modes d'action des acteurs sociaux et des autorités actives dans les processus de développement.

¹¹⁸ Chevalier J., Loschak D., *Science administrative*, Tôme II, LGDJ, Paris, 1978.

¹¹⁹ Politt C., Bouckaert T., *Public management reforms: a comparative analysis*, Oxford University press, Oxford, 2000.; Joris G., de Visscher C., Montuelle C., *Federal public administration reform in Belgium: new public management under deconstruction*, Colloque de l'AFSP, Grenoble, 2009.

Dans un premier temps, nous avons tenté de retracer les causes, formes et enjeux des processus de transformation de la modernité industrielle dans les pays occidentaux qui aboutissent à une modernité réflexive. Tout en exposant les limites de cette nouvelle forme de la modernité, nous nous sommes interrogés sur les frontières, tant matérielles qu'immatérielles, de ces transformations. Nous en avons déduit que les processus de modernisation réflexive ne pouvaient se comprendre qu'au travers d'une approche multiple de la modernité reconnaissant alors aux pays occidentaux comme non-occidentaux un rôle dans les processus de transformation de la modernité. L'existence de modernités multiples impose que les processus réflexifs ne soient pas forcément identiques.¹²⁰

Les nouvelles contraintes s'exerçant sur les sociétés contemporaines, que nous avons rassemblées sous le vocable «société du risque», imposent aux pays occidentaux de rentrer dans une dynamique d'adaptation des cadres de la modernité. Autrement dit, les contingences de la société du risque imposent l'instauration d'une modernité réflexive contribuant à la redéfinition de la modernité dans son ensemble. Ce mouvement réflexif, s'il s'avère neuf pour les pays occidentaux, l'est nettement moins pour les pays non-occidentaux puisqu'ils sont rentrés dans une dynamique réflexive depuis de nombreuses années.

Nous devons alors reconnaître que nous assistons à une redéfinition des cadres de l'expérience sociale tant des pays occidentaux. En effet, les pays occidentaux se caractérisent par une société de plus en plus ouverte dans lesquelles la gestion de la complexité devient un impératif au changement du système dans son ensemble. En effet, comme nous l'avons montré précédemment, la société des pays occidentaux comme celle des pays non-occidentaux se caractérise par un décloisonnement et une multiplication des cadres de l'expérience. Ces processus participent alors à la structuration d'une société de plus en plus complexe ce qui implique «(...)de déterminer les conduites de possibilité (et en cela les limites), [ce qui implique donc] que le monde est constitué et, en même temps, qu'il laisse ouvertes davantage de possibilités que celles qui peuvent devenir réalité et que, en ce sens, il est structuré de manière ouverte.»¹²¹ Cette complexité n'est cependant

¹²⁰ Panhuys H., *La fin de l'occidentalisation du monde?: de l'unique au multiple*, L'Harmattan, Paris, 2004.

¹²¹ Luhmann N., *La confiance, un mécanisme de réduction de la complexité sociale*, Paris, Economica, 2006, p. 5.

pas viable telle quelle car pour agir maintenant, l'acteur n'est capable de gérer qu'une partie seulement de cette complexité. Il convient alors de mettre en place des mécanismes de gestion, des systèmes experts, en tenant compte des nouvelles contingences dans lesquelles ils devront prendre place. Cette nouvelle complexité participe dès lors à la déconstruction des cadres et instruments de la modernité industrielle et permet de s'interroger sur les nouvelles formes que ces cadres et instruments prendront dans la société réflexive.

Comme l'a mentionné Luhmann, cette confiance ne peut se construire qu'au travers de procédures permettant à la fois la simplification du contexte de décision tout en garantissant la confiance des acteurs à la source de leur enrôlement et de la légitimité de l'ensemble du processus.¹²² En effet, «si le chaos et l'angoisse paralysante constituent la seule alternative à la confiance, il s'en suit que l'homme doit, en fonction de son essence, accorder sa confiance, mais non à l'aveuglette et à tous les points de vue.»¹²³ De même; si nous pouvons admettre en droite ligne de Moore que les structures sociales qui perdurent sont celles qui sont disposées au changement puisque les environnements dans lesquelles elles prennent place se transforment également,¹²⁴ nous ne pouvons que nuancer cette approche en affirmant que cette «prédisposition au changement » «(...) become concretized or specified through the process of institutionalization (...) (that) involves to regulate the major units of social behavior and organization (...)»¹²⁵

Dans ce contexte et comme nous l'avons mentionné précédemment, de nouveaux processus délibératifs sont ainsi mis à l'agenda politique et scientifique, créant des enjeux inédits. Il convient alors de s'interroger sur les modalités pratiques de l'instauration de tels dispositifs délibératifs car l'expérience nous montre que la confiance, si elle repose sur des structures psychiques, est clairement facilitée par des structures institutionnelles, bref des instruments tangibles qui organiseraient le conflit et les oppositions entre les valeurs multiples présentes dans la société en

¹²² Luhmann N., Confiance et familiarité. Problèmes et alternatives, *Réseaux*, Vol.4, n° 108, 2000, p. 15-35.

¹²³ Luhmann N., *La confiance, un mécanisme de réduction de la complexité sociale*, Paris, Economica, 2006, p. 2.

¹²⁴ Moore W. E., A reconsideration of theories of social change, *American sociological Review*, 1960, p. 810-818.; Parsons T., Evolutionary universals in society, *American Sociological Review*, 1964, n°29, p. 339-357.

¹²⁵ Eisenstadt S. N., Institutionalization and change, *American Sociological Review*, 1964, p. 235.

question.¹²⁶ Cela signifie en pratique, qu'il convient de reconnaître les principes fondateurs et fondamentaux de la société ouverte voulant que différentes valeurs morales puissent rentrer en conflit sans pour autant les invalider. «On peut découvrir des valeurs ou des principes moraux; on peut même en inventer. Ils peuvent être pertinents dans une situation donnée et sans intérêt dans d'autres. Ils peuvent être accessibles à certains et inaccessibles à d'autres. Mais tout ceci est bien différents du relativisme, c'est-à-dire de la doctrine selon laquelle n'importe quel système de valeurs est défendable.»¹²⁷

La mise en place de tels processus n'est évidemment pas neutre. Elle est une transformation profonde de la société dans lesquelles nous évoluons alors même que nous n'en connaissons pas les conséquences puisqu'une telle démarche revient à rejeter tout historicisme¹²⁸ et à accepter la nature stratégique des processus de décision collective.¹²⁹ Il convient alors d'accepter que l'institutionnalisation de nouveaux modes de gestion de la chose publique est elle-même reprise dans de vastes processus de « traduction en continu » dont les outputs ne peuvent être prédéterminés par avance. En effet, « the institutionalization of any social system creates possibilities for specific and defined types of change, which develop not randomly but specific directions to a large extent set by the very process of institutionalization. »¹³⁰ Cela signifie également que cette dynamique de changement doit se matérialiser par de nouvelles règles ou normes, bref par de nouvelle manière de construire l'action publique.

C'est sur ce dernier point que nos recherches s'inscrivent. En effet, nous aimerions interroger la manière dont l'action publique se construit, aujourd'hui, dans un contexte marqué par des incertitudes multiples quant aux enjeux concrets portés par l'objet même de l'action publique. Il s'agirait de comprendre les interactions systémiques, les stratégies et les visions du monde portées par les acteurs dans le cadre d'une politique publique particulière. S'il existe de nombreux ouvrages traitant de ces thématiques, notre approche se différencie par

¹²⁶ Deutsch M., Trust, trustworthiness and the F-Scale, *The journal of abnormal and social psychology*, n°61, 1960, p. 138-140.

¹²⁷ Popper K., *La quête inachevée*, Calmann-Lévy, Paris, 1981, p. 161.

¹²⁸ Popper K., *La leçon de ce siècle*, Aatolia, Paris, 1993, p. 82-86.

¹²⁹ Sfez L., *La décision*, PUF, Que sais-je ?, Paris, 2004.

¹³⁰ Eisenstadt S. N., Institutionalization and change, *American Sociological Review*, 1964, p. 235.

le fait qu'elle entend replacer les interrogations sur la construction de l'action publique dans un questionnement plus large. Nous aimerions, en effet, replacer l'action publique dans les contraintes actuelles que fait porter l'environnement social dans lequel elle se construit et s'implante et qui transforment les structures de légitimation des acteurs repris dans les processus de construction de l'action publique. Plus particulièrement, notre questionnement de recherche s'inscrit dans une interrogation sur les conditions et les formes possibles de l'intégration des demandes sociales dans un univers «(...) d'hybridation des catégories d'analyse et d'action qui fondent les politiques».¹³¹

¹³¹ Lascoumes P., *Rendre gouvernable: de la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique*, CURAP, PUF, Paris, 1996, p.330.

Chapitre 2 - Cadrage de la recherche

1. Cadrage épistémologique

Notre approche s'inscrit dans la perspective d'une théorisation de « moyenne portée ».¹³² Les faits sont alors compris comme un ensemble articulé de propositions qui insufflent une montée en généralité, tout en reconnaissant le caractère particulier des faits étudiés. Pour ce faire, notre recherche ne poursuit pas une orientation hypothético-déductive,¹³³ mais entend mettre en place une méthodologie aussi inductive que possible. Notre objectif est de mettre en évidence les représentations dans lesquelles les acteurs évoluent et donnent sens à l'expérience sociale. Nous éviterons alors d'imposer, *a priori* et sans prise en compte de la nature du terrain étudié, des catégories abstraites à la réalité sociale. Cela implique des recherches de terrain afin de mettre en évidence ce qui se passe effectivement. Notre choix ne s'opère dès lors pas entre vraies ou fausses théories, mais entre des théories plus ou moins utiles pour rendre compte de l'expérience sociale telle qu'elle est vécue par les acteurs sociaux. Notre démarche s'entend dans ce contexte comme « situationnelle ». Cette position signifie que nous nous intéressons à ce dont un individu est conscient à un moment donné et que cette conscience est pertinente pour répondre à la question de « Que se passe-t-il ici ? ».¹³⁴

De ce point de vue, l'analyse à laquelle nous nous sommes attachés est avant tout celle du discours. Au niveau épistémologique, l'analyse du discours pose un ensemble de questions et requiert certains ajustements. Certains auteurs,¹³⁵ ont introduit la problématique de la quête du sens dans l'analyse de données qualitatives et particulièrement dans celle des discours. Dans le discours, il convient de distinguer le sens manifeste du sens « caché ». L'analyse du discours est alors un exercice périlleux. Périlleux, car le chercheur prétend rapporter

¹³² Merton R.K., *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, Armand Colin, Paris, 1997.

¹³³ Passeron J. C., *Le raisonnement sociologique. Un espace non poppérien de l'argumentation*, Albin Michel, Paris, 2006.

¹³⁴ Goffman E., *Les cadres de l'expérience*, Les éditions de minuits, Coll. Le sens commun, Paris, 1991.

¹³⁵ Becker H.-S., *Les Ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, La Découverte, Paris, 2002.

subtilement ce que d'autres que lui vivent «réellement». Cette analyse l'engage dans une «entreprise à risques» où, au départ, il semble muni de ses seuls atouts : sa perspicacité, son acuité, voire sa sagacité. Il s'agit, comme l'écrit Geertz,¹³⁶ de construire une interprétation capable de saisir la singularité et la généralité du discours. Ce n'est qu'à ces conditions que les discours peuvent être rendus intelligibles. En effet, des distinctions sont opérées entre la singularité et la généralité ainsi qu'entre le vécu des acteurs et l'élaboration des processus de problématisation plus globaux.¹³⁷

Il reste encore selon nous certaines questions ou difficultés que pose le «travail» que requiert l'analyse. En effet, afin d'accorder du «sens» aux discours des acteurs, il convient que certains postulats soient adoptés. Il convient en effet que le chercheur accepte que le discours soit considéré comme authentique, pertinent et conceptualisé.

Premièrement, il s'agit d'un discours authentique, c'est-à-dire un discours dont la «réalité» se révèle dans le vécu, dans des exemples, des expériences personnelles, des anecdotes... Il s'agit également d'un discours cohérent, au sein duquel l'individu, ou le groupe, construit des relations. Il opère des liaisons et propose des allers-retours sur certains thèmes. Il place et replace certaines thématiques à certains endroits plutôt que d'autres...

C'est aussi un discours pertinent, c'est-à-dire un discours qui s'inscrit effectivement dans la problématique considérée, non pas parce que l'individu répond aux questions du chercheur, mais parce qu'il sait «motiver» la justesse de son discours.

Enfin, c'est également un discours «conceptualisé» parce qu'en posant la situation, et finalement les conditions de validité du vécu, l'individu délimite la «généralité» et la portée de ses propos. Garfinkel considère, par ailleurs, qu'il s'agit là d'une condition de l'intelligibilité du discours. Pour être compréhensible, le discours doit être indexé, c'est-à-dire rapporté, à une situation ou un individu concret. Dès lors,

¹³⁶ Geertz C., *The Interpretation of Cultures*, Basic Books, New York, 1973.

¹³⁷ Michel Callon a par ailleurs mis en évidence l'interférence du chercheur dans le processus de recherche. En effet, le chercheur ne peut pas être considéré comme un simple observateur extérieur et objectif. Il est, au contraire, partie prenante de son terrain qu'il contribue à créer et à façonner. Voir: Callon M. (Dir.), *The laws of the markets*, Blackwell, Londres, 1998.

il appartient dans une certaine mesure, au chercheur d'introduire et de compléter le discours des agents du «contexte», même si ceux-ci généralement s'y réfèrent.

Enfin, il nous faut remarquer que le sens du discours ne se dégage pas d'une ou plusieurs pages de la transcription, mais de sa globalité. C'est pourquoi le chercheur doit pouvoir prendre de la distance par rapport aux énoncés, s'en éloigner pour en faire émerger les tendances généralisantes.¹³⁸

2. Identification du terrain de recherche

Le choix d'un terrain de recherche est un choix stratégique. Notre recherche portant sur la construction de l'action publique en situation de controverses techniques, notre terrain devait répondre à certaines exigences. En effet, pour être en présence d'une controverse technique, certaines conditions doivent être rencontrées. ¹³⁹Une controverse technique porte tout d'abord sur un objet technique (1) (la construction de nano-particules, l'élaboration d'un médicament ou encore la commercialisation de viandes génétiquement modifiées) et dont les enjeux, de natures multiples, peuvent être régulés suivant différentes modalités (2). La sélection des solutions mobilise de nombreux acteurs hétérogènes dont les représentations du problème varient et ne sont pas automatiquement compatibles (3). Dans ces circonstances, les controverses sont plus qu'une confrontation d'alternatives. Bien au contraire, elles deviennent des espaces symboliques dans lesquels s'affrontent différents acteurs, porteurs de différentes visions du monde. Dans ce cas de figure, les controverses ne sont alors plus seulement «techniques» mais deviennent des controverses «socio-techniques».¹⁴⁰ Enfin, la sélection des modes de résolution de la controverse ne sont toujours que temporaires (4). L'issue comme les instruments de gestion sont alors toujours en «sursis».

L'action publique contemporaine ne manque pas d'espaces de controverses socio-techniques. Entre les interrogations relatives à la commercialisation des OGM en passant par les questions sanitaires entourant l'utilisation des phtalates, les acteurs publics sont aujourd'hui, plus que jamais, amenés à s'interroger sur les modes de

¹³⁸ Glaser B., Strauss A., *The discovery of grounded theory*, Aldine, Chicago, 1967.

¹³⁹ Callon M., Pour une sociologie des controverses technologiques, *Fundamenta Scientiae*, Vol.12, n°4, 1981, p.381-399.

¹⁴⁰ Lascoumes P., De l'utilité des controverses socio-techniques, *Journal International de Bioéthique*, Vol.13, 2002/2, p.68-79.

construction de l'action publique dans des situations controversées.¹⁴¹ Parmi ces différents terrains, notre choix s'est porté sur les enjeux sanitaires soulevés par les ondes électromagnétiques liées à la téléphonie mobile. Ce domaine d'investigation a été retenu compte tenu des incertitudes multiples quant aux enjeux sanitaires qu'une telle technologie pouvait faire porter sur la santé humaine.¹⁴² Au-delà de ces enjeux techniques, l'utilisation des ondes électromagnétiques pose des questions sociales fondamentales en termes de justice sociale et procédurale.¹⁴³ En ce sens, le terrain des ondes électromagnétiques permet d'approcher une réalité dans laquelle l'incertitude scientifique se combine à une incertitude sociale et institutionnelle quant à la problématisation des enjeux et aux modes de mitigation sociale d'un problème. Le choix des ondes électromagnétiques se justifie également par le fait que la controverse s'inscrit dans une certaine temporalité. Il est alors possible de mener une démarche diachronique. Cette dernière permet alors de fournir au chercheur un «terreau» empirique susceptible de rendre compte du contexte dans lequel la controverse a émergé et perdure.

Compte tenu de ce qui précède, la controverse liée aux ondes électromagnétiques apparaît comme un terrain pertinent afin d'observer comment les acteurs tissent des réseaux et de mettre en évidence les processus d'alignement et de désalignement des acteurs dans un contexte d'incertitudes multidimensionnelles.

3. Démarche exploratoire

Mobilisant une approche inductive, notre première étape de recherche a constitué à l'étude d'un suivi *a posteriori* d'un projet d'implantation d'une antenne relais de téléphonie mobile (Marcinelles/Charleroi).¹⁴⁴ Cette première étape a permis de mener, sur base d'une approche pragmatique et conceptualisée, une analyse de l'action publique en terme de projet, présentant comment, à chaque étape de celui-

¹⁴¹ Hansson S. O., Decision making under great uncertainty, *Philosophy of the Social Sciences*, Vol. 26,

n°3, 1996, p. 369-386.

¹⁴² Kheifets L.I., Van Deventer T.E., Lundell G., Swanson J., Le principe de précaution et les champs électriques et magnétiques: mise en oeuvre et évaluation, *Environnement, risques et santé*, Vol.5, n°1, 2006, p.43-53.

¹⁴³ Lane R., Market justice, political justice, *American Political Science Review*, 1986/80, 1986, p. 383-402.

¹⁴⁴ Cette recherche a été réalisée en partenariat avec les membres de l'équipe SCoPE, projet de recherche financée par BELSPO. <http://www.spiral.ulg.ac.be/scope/>

ci, depuis les études exploratoires jusqu'à son évaluation, les acteurs différents peuvent être mobilisés autour d'enjeux multiples et hétérogènes. L'objectif poursuivi était de faire émerger les propriétés spécifiques en matière de processus d'identification des acteurs légitimes, de négociation des règles d'ouverture, d'organisation et de structuration des lieux de rencontre sociale et de construction de centres de référence.

Cette analyse préalable nous a permis de mettre en évidence les différentes catégories d'acteurs prenant part au processus de gestion de la chose publique. Trois catégories d'acteurs ont alors été mise identifiées: les acteurs publics, les acteurs associatifs/riverains et les acteurs économiques. Ces groupes, ou catégories d'acteurs, doivent être compris comme des groupes d'appartenance. Elles n'enferment dès lors pas les acteurs dans des «espaces» hermétiques mais mettent en évidence les origines symboliques des acteurs. Au-delà de ces origines, il est alors tout à fait envisageable qu'un acteur participe à plusieurs groupes.

Notre recherche préalable nous a également permis de mettre en évidence que si la gestion des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques émergeait de manière pertinente à l'échelle locale, au moment de l'implantation d'une antenne relais de téléphonie mobile, ces mobilisations étaient largement cadrées à d'autres échelles de pouvoir: régional, fédéral et européen. Les controverses locales, loin d'être indépendantes de tout contexte, sont appelées à s'intégrer dans un vaste processus politique dont il convient de rendre compte afin de comprendre les modalités d'inscription dans le paysage décisionnel public.

Afin de rendre compte de la diversité des modalités de cadrage du régime des ondes électromagnétiques, il est nécessaire de mobiliser un cadre théorique. Ce dernier est nécessaire afin de structurer notre analyse. Nous avons alors mobilisé le cadre théorique développé par Jobert: les «forum des politiques publiques.»¹⁴⁵ Nous présenterons la dynamique de la construction de l'action publique des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques au travers du concept de «forum politique». Cette approche nous a semblé permettre de mettre l'accent sur les différents forums de production des idées, sur la dynamique d'alignement

¹⁴⁵ Jobert B., *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1994.; Jobert B., L'Etat tutélaire, *Cahiers de recherche sociologique*, n°24, 1995.

interne et externe de ces «forums», et finalement, sur les effets systémiques que ceux-ci entretiennent les uns par rapport aux autres. Afin de rendre compte de ces dynamiques de régulation et d'interférences multiples, au-delà du modèle proposé par Jobert, nous avons plus particulièrement mobilisé les dynamiques d'intéressement des acteurs qui composent ces forums. Pour ce faire, nous mobiliserons les approches développées par les tenants de la sociologie de la traduction. Nous montrerons que ces processus d'alignement se matérialisent par l'adoption d'un compromis entre les différents acteurs actifs sur le forum des politiques publiques s'incarnant dans des choix d'instruments spécifiques d'action publique.¹⁴⁶ L'ensemble de ces équilibres et instruments participe à l'émergence d'un régime particulier de régulation. Ce faisant ce dernier configure un «sens» spécifique à l'action publique.

Compte tenu de ce qui précède, les théories des forums des politiques publiques nous semblent permettre d'articuler un positionnement inductif tout en proposant des concepts et outils susceptibles d'organiser les informations issues du travail de recherche. En effet, les approches des forums, quoique cadrant l'analyse, permettent cependant, par la mobilisation des instruments de la sociologie de la traduction, de rendre compte des comportements des acteurs, par les acteurs eux-mêmes.

Fort de ce cadre théorique et afin de mettre en évidence la singularité de chacun des échelons de pouvoirs actifs dans le régime de régulation des ondes électromagnétiques, nous avons alors étudié chaque forum de manière individuelle (chapitre 3,4,5 et 6). Des chapitres dits «Intermezzos» visent, entre chaque chapitre, à mettre en évidence les logiques structurant les «régime de régulation». Une conclusion finale permet de proposer une approche transversale des régimes de régulation étudiés. Cette stratégie de recherche vise à rendre compte des dynamiques d'inscription des controverses relatives aux ondes électromagnétiques, en mettant en évidence les particularités du régime de

¹⁴⁶ Linder S.H., Peters B.G., The design of instruments for public policy, in Nagel Agel S. (Ed.), *Policy Theory and Policy Evaluation*, Greenwood Press, New-York, 1990, p.103-119.; Lascoumes P., La Gouvernamentalité: de la critique de l'État aux technologies du pouvoir, *Le portique*, Paris,13-14-2004, 2004, p. 1-15. Accessible en ligne: <http://leportique.revues.org/index625.html>; Lascoumes P., Légaies P., *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, Coll. Gouvernance, Paris, 2005.

régulation à chaque niveau de pouvoir concerné tout en n'omettant pas les dynamiques transversales qui structurent la dynamique de régulation.

4. L'analyse des politiques publiques par les forums

4.1. Les «Forums des politiques publiques»

Jobert mobilise le concept de «forum» afin de rendre compte de l'importance des réseaux d'acteurs dans les processus d'élaboration des politiques publiques. Dans cette acception, le concept de «forum» permet d'attirer l'attention sur l'importance des communautés, des valeurs et des représentations du monde qui s'entrechoquent dans le cadre des processus de construction de l'action publique. Le concept de forum attire l'attention sur la pluralité des acteurs agissant dans les processus de construction de l'action publique et sur les oppositions, les conflits de valeurs et les processus d'alignement progressifs qui structurent la dynamique de l'action publique.

La gestion des ondes électromagnétiques rassemblant des acteurs hétérogènes (des acteurs publics, des acteurs économiques, des associations environnementales, des citoyens ou encore des scientifiques...) qui participent, directement ou indirectement, au processus de régulation, le modèle des «forums» ou de «réseaux d'action publique» nous a semblé particulièrement bien adapté. Cependant, le cadre d'analyse des «forums de politiques publiques», développé par Jobert,¹⁴⁷ et formalisé par la suite par Fouilleux,¹⁴⁸ nous a semblé tout particulièrement bien adapté à nos ambitions analytiques. En effet, le modèle des «communautés des politiques publiques» nous a semblé permettre de donner toute son importance à la question du «sens»,¹⁴⁹ des croyances et des valeurs¹⁵⁰ dans la construction de l'action publique qui ne peut alors plus se penser que de manière diachronique et

¹⁴⁷ Jobert B., *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1994.; Jobert B., L'Etat tutélaire, *Cahiers de recherche sociologique*, n°24, 1995, p.107-126.

¹⁴⁸ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006.

¹⁴⁹ Smith A., Réintroduire la question du sens dans les réseaux d'action publique, in Le galès P., Thatcher M. (Eds.), *Les réseaux publics. Débats autour des policy networks*, L'Harmattan, Paris, 1995, p.109-139.; Voir également sur la même question: Faure A., Pollet G., Warin P. (Eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, Paris, 1995.

¹⁵⁰ Sabatier P.A., Jenkins Smith H.C. (Eds.), *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, Westview Press, Boudler, 1993.

processuelle.¹⁵¹ Le modèle des «forums des politiques publiques» «(...) constitue (...) un apport décisif dans la compréhension de la dialectique entre le jeu des acteurs et la transformation des matrices cognitives (...) (en insistant) sur le processus d'imposition/acception du changement de référentiel (...) (qui peut s'expliquer au travers de l'étude du) fonctionnement différencié de plusieurs instances, qu'il nomme forums».¹⁵² Ces forums peuvent être compris comme «(...) des communautés d'acteurs plus ou moins institutionnalisées (...), régies par des dynamiques et des règles du jeu spécifiques et au sein desquelles ont lieu des débats touchant de près ou de loin à la politique publique (...)»¹⁵³ Chaque forum développe ainsi sa propre lecture du problème. «Le point le plus intéressant dans cette conceptualisation est en effet l'idée selon laquelle chacun de ces forums fonctionne selon des règles propres, selon une temporalité particulière et met en scène des acteurs différents. Chaque acteur va donc travailler la nouvelle matrice cognitive et normative dans une perspective spécifique, en fonction d'impératifs différents (...) Cette distinction entre plusieurs forums met donc bien en lumière l'importance et la complexité du rôle des acteurs dans la construction de matrices cognitives, qui ne s'imposent dans ces différents espaces qu'à travers un travail de construction rhétorique au sein d'un univers de sens à la fois distincts et articulés, les résultats n'étant jamais donnés d'avance.»¹⁵⁴ En ce sens, «(...) une politique publique peut être définie comme le produit d'un système de croyances spécifique, issu de la confrontation continue et des compromis successifs passés entre les systèmes de croyances propres à chaque coalition en présence dans un sous-système donné.»¹⁵⁵ La dynamique des forums tente en effet de mettre en

¹⁵¹ Lehmbruch G., Organisation de la société, stratégies administratives et réseaux d'action publique, Eléments d'une théorie du développement des systèmes d'intérêts, in Le Galès P., Thatcher M. (Eds.), *Les réseaux publics. Débats autour des policy networks*, L'Harmattan, Paris, 1995, p. 69-90.; Richardson J., Approches de la décision politique nationale et européenne fondées sur l'acteur: communauté et politique publique, réseaux par questions et communautés épistémiques, in Le Galès P., Thatcher M. (Eds.), *Les réseaux publics. Débats autour des policy networks*, L'Harmattan, Paris, 1995, p.167-191.; Le Galès P., Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne-portée, in Le Galès P., Thatcher M. (Eds.), *Les réseaux publics. Débats autour des policy networks*, L'Harmattan, Paris, 1995, p.13-28.

¹⁵² Muller P., L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique, *Revue Française de Science Politique*, n°2, 2000, p. 199.

¹⁵³ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p. 36.

¹⁵⁴ Muller P., L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique, *Revue Française de Science Politique*, n°2, 2000, p. 200.

¹⁵⁵ Bergeron H., Surel Y., Valluy J., L'advocacy coalition framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques?, *Politix*, n°41, 1998, p. 202-203. Remarquons cependant que cette approche prend également en compte les apports des approches «institutionnelles» telles que développées par les tenants des approches «culturalistes». Ainsi, les configurations des acteurs sont appelées s'intégrer dans un environnement social plus large que celui particulier dans lequel elles émergent. Ainsi, les alliances sont appelées à s'inscrire dans un

évidence la confrontation des différents acteurs, dont les lectures du problème sont différenciées. La dynamique des forums permet également d'attirer l'attention sur les processus d'alignement progressif et les processus de construction des instruments d'action publique.¹⁵⁶

Dans son étude sur l'émergence du référentiel libéral en Europe, Jobert met en évidence trois types de forums: le forum scientifique, le forum de la communication politique et le forum des communautés des politiques publiques.¹⁵⁷ Le forum de la communauté scientifique est le forum dans lequel les acteurs se rassemblent au travers de la mobilisation du paradigme de «la causalité». Nous y retrouvons les acteurs mobilisant les logiques scientifiques au sens de l'épistémologie des sciences.¹⁵⁸ Ce forum se structure au travers de «(...) la recherche de l'excellence à l'intérieur du paradigme dominant et par l'impératif de rigueur scientifique du raisonnement.»¹⁵⁹ Jobert y voit l'espace dans lequel les économistes développent leurs visions du monde et construisent les ressources nécessaires à l'imposition du référentiel de marché au niveau du paradigme dominant. Il distingue plus particulièrement deux types d'économistes, d'une part les économistes «scientifiques», qui ne recherchent pas une vérité mais tentent de proposer un cadrage *a priori* neutre et objectif de la réalité sociale, et d'autre part, les économistes «conseillers du gouvernement» qui développent une «vérité» sur le monde et tentent auprès des gouvernants de l'imposer dans le paradigme de l'action publique.

Le deuxième forum mis en évidence par Jobert est celui de la communication politique. Jobert définit ce forum comme l'espace de «(...) construction de la réalité sociale sur laquelle vont se modifier les termes de la rhétorique politique dans un contexte de sortie de la guerre froide, d'émergence de nouveaux intérêts et de nouvelle compétition économique et stigmatisant les blocages sociaux

environnement qui conditionne leurs émergences comme leurs stabilités. Il convient alors de reconnaître que toutes les configurations institutionnelles ne sont pas possibles. Voir sur ce point: Olsen J., Change and continuity. An institutional approach to institutions of democratic government, *European Political Science Review*, Vol.1, n°1, 2009.

¹⁵⁶ Lascoumes P., Legalès P., *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, Coll. Gouvernance, Paris, 2005.

¹⁵⁷ Jobert B., *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1994, p. 12 et suiv.

¹⁵⁸ Chalmers A., *Qu'est-ce que la science?*, La Découverte, Paris, 1987.

¹⁵⁹ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p. 37.

(...).»¹⁶⁰ Il s'agit d'un forum composé d'acteurs hétérogènes. Ce forum peut alors devoir faire face à des désalignements, des tensions ou encore des ruptures. Ces derniers éléments, s'ils peuvent déstabiliser la dynamique du forum, contribuent pourtant à le structurer. La théorie des forums, leurs présentations et leurs modalités d'application laissent donc une large place aux dynamiques et stratégies portées par les acteurs. En effet, le concept de forum n'élimine pas la question des conflits internes. Ainsi, le concept de forum ne suppose pas automatiquement un alignement automatique des idées sur le forum. Bien au contraire, l'idée des forums repose sur la mise en évidence des conflits structurant l'alignement progressif des idées. Les forums peuvent alors être compris comme sous-divisés en différents «groupes» ou «sous-systèmes», dans lesquels peuvent se construire des problématiques particulières. Il conviendra alors, dans le processus d'analyse, de rendre compte de l'ensemble de ces tensions et d'identifier leurs modes de gestion.

Enfin, Jobert met en évidence un troisième forum, celui de la communauté des politiques publiques. Ce dernier forum renvoie «(...) aux experts alimentant le débat en recettes de politiques publiques et à l'élite politico-administrative qui les sélectionne; l'enjeu du débat sur ce forum est la poursuite de l'échange politique, autrement dit la mise en pratique de la fonction d'intégration sociale, c'est-à-dire la recherche d'un mode de définition de la réalité sociale qui rend possible l'obtention d'un compromis entre différentes parties prenantes.»¹⁶¹ C'est donc au sein de ce dernier forum que les jeux politiques entre les différents forums, appelés à jouer un rôle dans la construction d'une politique donnée, prennent place. L'issue de la confrontation des acteurs sur ce forum vise à générer, au travers de l'adoption de compromis, une vision commune du problème et des modes de gestion de ce dernier. «(...) (Le jeu politique prenant place dans le forum des communautés des politiques publiques) est prédéterminé et pérennisé par la construction d'un langage commun qui délimite étroitement le champ des alternatives acceptables. L'enjeu du débat n'est ni la rigueur scientifique du diagnostic, ni la conquête du pouvoir politique, mais un mode de définition de la réalité sociale qui rend possible la poursuite de l'échange politique. Il n'est pas

¹⁶⁰ Muller P., L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique, *Revue Française de Science Politique*, n°2, 2000, p. 199.

¹⁶¹ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p.38.

étonnant dès lors si dans ce cadre les interprétations grandioses ont moins de poids que les normes, les savoir-faire et les recettes qui permettent d'orienter l'échange des négociations.»¹⁶²

Malgré l'identification des trois types de forums par Jobert, il convient toutefois de faire remarquer le caractère non limitatif de ces derniers. En effet, il peut se trouver des champs d'intervention politique, des secteurs ou des régimes, dans lesquelles plusieurs forums structurent le processus de construction de la politique publique.¹⁶³ Le nombre et les formes des forums mis en évidence par Jobert ne sont alors pas des données mais de simples indications. Il revient alors au chercheur d'identifier les forums en présence dans le régime qu'il étudie.

Il se peut également que certains acteurs soient actifs sur plusieurs forums. Nous conviendrons donc, comme nous l'avons déjà mentionné dans le point précédent, de considérer ces derniers comme des «forums primaires d'appartenance». Les forums définissent alors la catégorie à laquelle un acteur appartient. Il convient également de faire remarquer que les forums mobilisés peuvent également ne pas être conviés à tous les moments du processus de construction. S'en suivent alors des phénomènes d'entrée et de sortie qui amplifient la nature dynamique de la construction de l'action publique.

Enfin, les forums peuvent se penser à différents échelons (forums sectoriels, forums globaux, forums spécialisés, forums transversaux ...). Dans ce cas de figure, les forums peuvent remplir des fonctions différentes, compte tenu de l'échelon auquel ils trouvent leur pertinence (fonction de médiation, fonction d'exemplification, fonction de relais...). Les forums peuvent également suivre des temporalités de fonctionnement relativement différenciées (long-terme, court-terme, en continu, momentané...).

Ainsi, sans remettre en cause le cadre analytique présenté par Jobert, nous souhaiterions proposer, au-delà du forum des communautés des politiques

¹⁶² Jobert B., *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1994, p.14.

¹⁶³ Dans son étude sur la construction et les mutations de la Politique Agricole Commune (PAC), Eve Fouillieux identifie par exemple un «forum des professionnels» ou encore le «forum environnemental» qui ne sont pas identifiés par Jobert mais qui, dans le cas particulier de l'étude de la PAC, jouent un rôle déterminant dans l'analyse compréhensive des transformations s'opérant dans ce secteur.

publiques, une nomenclature spécifique des forums. Sur base de notre recherche exploratoire, nous distinguerons quatre forums spécifiques: le forum des acteurs publics, le forum des acteurs économiques, le forum des acteurs scientifiques et le forum des acteurs associatifs. Ces quatre catégories d'acteurs seront alors amenées à interagir sur le forum des communautés des politiques publiques tel que décrit par Jobert.

Le forum des acteurs publics peut être en partie assimilé à ce que Jobert dénomme comme le «forum de la communication politique». Ce que nous dénommons comme le «forum des acteurs publics» rassemble en partie les acteurs actifs dans le cadre de la conquête du pouvoir politique «(...) qui passe par la construction de coalitions et la dévalorisation des adversaires dans la compétition électorale.»¹⁶⁴ Dans le cadre des questions sanitaires liées aux ondes électromagnétiques, il s'agira des parlementaires européens ou régionaux, des ministres des différents Etats membres, des responsables locaux ... Mais notre compréhension de ce forum s'avère plus large. En effet, au-delà de rassembler l'ensemble des acteurs politiques «institutionnels», le forum des acteurs publics intègre également les acteurs compris comme les «instruments du pouvoir». Nous pensons tout particulièrement aux structures administratives qui produisent et accumulent des informations nécessaires à l'exécution de la chose publique, telles que le STOA ou l'OMS au niveau européen et international, ou encore aux bureaux et centres de recherche des partis politiques et aux agences publiques spécialisées.

Le forum des acteurs économiques, est quant à lui, composé de l'ensemble des acteurs actifs sur le marché des télécommunications mobiles. Ces acteurs sont, dans la plupart des cas, représentés par leurs compagnies respectives ou au travers d'associations industrielles, comme l'association des fabricants de téléphone portable au niveau européen (GSMA). Leur mode de fonctionnement est essentiellement basé sur une logique de compétitivité économique, elle-même justifiée sur base d'une lecture conservatrice de la régulation des marchés.

Le forum des acteurs scientifiques peut s'assimiler au forum des «scientifiques» développé par Jobert. Ce forum est celui rassemblant l'ensemble des acteurs mobilisés au travers du paradigme de la causalité. Dans le champ des ondes

¹⁶⁴ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p.37.

électromagnétiques, ces acteurs scientifiques demeurent des acteurs largement individualisés mais souvent rassemblés dans des structures, de type scientifique, des programmes de recherche ou encore des centres d'études universitaires. Cependant, nous ne reprendrons pas la distinction effectuée par Jobert entre acteurs scientifiques «objectifs» et acteurs scientifiques «conseillers du prince». En effet, si nous pouvons partager *a priori* la distinction effectuée par Jobert, nous conviendrons qu'une étude du processus de construction de l'action publique tend à focaliser l'attention de l'observateur sur les acteurs scientifiques actifs dans le processus étudié. Cet effet de cadrage rend alors peu pertinente la distinction opérée par Jobert, même si elle trouve sa raison d'être d'un point de vue épistémologique.

Enfin, le forum des acteurs associatifs est celui sur lequel s'affrontent des associations ou des groupements locaux qui véhiculent, souvent suivant un «registre de la dénonciation»,¹⁶⁵ des lectures alternatives du problème public. C'est dans ce forum que nous retrouverons les associations environnementales, tel qu'Inter-environnement Wallonie (IEW), des lobbys environnementaux, ou encore les associations locales de riverains.

Ces quatre forums, s'il s'agit avant tout d'une construction de l'esprit, vont nous permettre de rendre compte des dynamiques de problématisation. Contrairement à ce que Jobert ou Fouilleux avancent, notre analyse portera sur les différents niveaux de pouvoir sur lesquels la question des ondes électromagnétiques sont mise à l'agenda politique. Il convient alors d'analyser les quatre forums explicités aux différents niveaux de pouvoir auxquels les questions sanitaires des ondes électromagnétiques se posent. A savoir: l'échelon international et plus particulièrement européen, le niveau fédéral belge, l'échelon régional wallon, et finalement, l'échelle locale, lorsque des riverains sont confrontés à des projets d'implantation spécifiques.

L'étude de ces quatre forums, aux cinq niveaux de pouvoirs concernés, nous permettra de rendre compte de la manière dont la question des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques se pose de manière contrastée à chaque niveau de pouvoirs. L'idée est alors de mettre en évidence la variation des acteurs et la

¹⁶⁵ Chateauraynaud F., Torny D., *Les sombres précurseurs*, Editions de l'EHESS, Paris, 1999.

définition du problème dans les différents forums. L'objectif poursuivi est aussi de d'identifier et d'expliquer les variations dans les modalités de gestion publique et finalement d'en expliquer les raisons.

4.2. De la production à l'institutionnalisation des processus de problématisation

Le descriptif des forums des politiques publiques étant dressé, il convient d'insister sur la dynamique de fonctionnement des forums. En effet, le modèle développé par Jobert, loin d'être statique, entend présenter la construction de l'action publique comme un processus dynamique et itératif menant les idées d'un lieu de «production» vers un lieu «d'institutionnalisation». «A ces deux lieux, nous ferons correspondre deux grandes catégories de forum: le forum de production des idées (...) d'une part et les forums de réutilisation, d'institutionnalisation des idées d'autre part, lieux de la transformation des idées en instruments et normes de politique publique.»¹⁶⁶

Le premier stade de la sélection des idées prend place dans l'espace même de leur production: les forums. En effet, il s'exerce, au moment même de la production, une première sélection des idées. Dans le cadre des processus de régulation des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques, les quatre forums que nous étudierons seront dans un premier temps présentés comme des lieux de production concurrentielle. Nous attirerons l'attention sur les processus de construction et les stratégies d'imposition dans chacun des forums afin de mieux exposer la teneur et les portées des processus de problématisation. Cependant, la politique publique étant construite sur base «d'un alignement progressif des acteurs»,¹⁶⁷ une harmonique doit alors s'établir entre les idées produites et la problématisation. C'est l'objectif de la deuxième sélection, sans doute la plus forte, sur le forum des communautés des politiques publiques. Ce dernier peut alors être compris comme un espace dans lequel la concurrence entre différents processus de problématisation participe à l'institutionnalisation concurrentielle des idées.

¹⁶⁶ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p.41.

¹⁶⁷ Michel Callon (Dir.) *La Science et ses réseaux. Genèse et circulation des faits scientifiques*, La Découverte, Paris, 1989.; Law J., Hassard J., (Ed.), *Actor Network Theory and After*, Wiley-Blackwell, Oxford, 1999.

Si ce «(...) processus progressif de sélection des alternatives de politique publique»¹⁶⁸ peut apparaître comme une affirmation performative laissant croire que les idées flotteraient d'un espace à un autre «au gré du vent»,¹⁶⁹ tel n'est évidemment pas le cas. En effet, les idées sont «portées» et diffusées dans le forum des politiques publiques par l'intermédiaire, voire la médiation, de «porte-parole», que Sabatier dénomme comme des «policy brokers».¹⁷⁰ Ces derniers, «(...) interagissant entre eux et en se déplaçant d'un forum à l'autre, (...) (transportent les idées produites dans leur forum d'origine).»¹⁷¹ Si, de prime abord, ces porte-parole peuvent s'exprimer comme des incarnations physiques, il convient toutefois de nuancer cette première impression. Au-delà de l'image d'une «personne-relais», le porteur de projet peut s'entendre sous une multitude de visage. Ainsi, «Chaque forum est caractérisé par des supports privilégiés permettant l'émission et le transfert des idées produites: revues scientifiques, revues et discours professionnels, revues et déclarations des associations (...) communiqué de presse, discours politiques, publications et revues des institutions publiques, etc.»¹⁷² Ainsi, il existerait une constellation d'instruments, d'acteurs, ou de supports susceptibles d'agir comme «porte-parole» dans le forum des politiques publiques.

Le rôle des porte-parole est central pour comprendre la dynamique des forums. C'est en effet le porte-parole qui va véhiculer la problématisation développée au sein de son forum. C'est aussi lui qui va estimer les «probabilités d'harmonisation» sur le forum des communautés des politiques publiques. Ce forum est alors rendu dynamique par l'émergence de processus de sélection à l'entrée mais aussi de processus de va-et-vient entre le forum de production et le forum d'institutionnalisation. L'objet de ces mouvements est de «nourrir» les négociations prenant place entre les différents porte-parole amenés à agir sur le forum des communautés de politique publique.

¹⁶⁸ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p.41

¹⁶⁹ Risse T., Let's argue ! Communicative action in world politics, *International Organization*, Vol.54, n°1, 2000.

¹⁷⁰ Sabatier P., An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, *Policy Sciences*, n°21, 1988, p.129-168.

¹⁷¹ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p.47.

¹⁷² Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p.47

Le processus de production et d'institutionnalisation s'inscrivant dans un processus itératif et à différents niveaux, le processus d'institutionnalisation ne peut être considéré ni comme acquis ni comme limité dans le temps et dans l'espace. De même, l'intégration d'une idée ou d'un corpus d'idée ne peut s'entendre qu'au travers d'un processus d'intéressement, de traduction, bref de négociation. Dans cette optique, «La politique publique est donc considérée ici comme un ensemble d'instruments, qui sont autant d'idées institutionnalisées issues des différents forums et recombinaisons en fonction des impératifs du forum des communautés de politiques publiques.»¹⁷³ L'équilibre global trouvé entre les problématisations en interaction sur un secteur particulier de l'action publique se traduira par la constitution d'un nouveau compromis à peu près accepté mais qui ne peut-être que temporaire puisqu'il devra faire face à des remises en cause de sa légitimité.¹⁷⁴

Afin de rendre compte du rôle et fonctionnement des porte-parole, nous mobiliserons les approches développées par les tenants de la sociologie de la traduction. Ces dernières seront plus particulièrement utilisées afin de rendre compte des dynamiques «d'intéressement et d'enrôlement» des acteurs au travers des processus d'échange politique et de légitimation.

4.2.1. Sociologie de la traduction et stratégies d'acteurs

La sociologie de la traduction est un courant développé par Michel Callon au travers de l'étude d'une controverse scientifique relative aux techniques de gestions de l'industrie de la coquille Saint-Jacques dans la baie de Saint-Brieuc.¹⁷⁵ Ce cadre théorique attire en premier lieu l'attention sur les représentations véhiculées par les acteurs et sur les stratégies que ces derniers mettent en œuvre en vue d'intéresser et d'enrôler les autres acteurs à leur problématisation. En ce sens, la sociologie de la traduction «(...) n'est pas simplement une tentative supplémentaire pour montrer la nature artificielle ou dialectique (...) (d'illustrer les oppositions structurant les processus de construction de l'action publique.)

¹⁷³ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p.42

¹⁷⁴ En ce sens, les approches des Forums prennent à leur compte les critiques fréquemment faites aux approches systémiques: leur incapacité à prendre en compte les ruptures.

¹⁷⁵ Callon M., Elément pour une sociologie de la traduction, La domestication des coquilles Saint-Jacques et des martins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L'année sociologique*, n°36, 1986, p.169-208.

Bien au contraire: son objectif est de suivre leur construction et de fournir des outils pour les analyser.»¹⁷⁶ Ces approches laissent dès lors une large place aux dynamiques des acteurs. Les approches de la traduction s'inscrivent donc dans le prolongement des théories qui tentent de proposer des outils d'identification et de catégorisation du collectif en construction.¹⁷⁷ Les approches des processus de construction de l'action publique cumulées aux approches de la sociologie de la traduction, nous semblent permettre une articulation entre une cadrage théorique susceptible, d'une part, d'organiser le travail de recherche et, d'autre part, de ne pas invalider une posture épistémologique aussi inductive que possible.¹⁷⁸

Callon identifie quatre phases à ces processus de traduction: la problématisation ou la formulation d'un fait social comme problème politique, l'intéressement, l'enrôlement et finalement la sélection d'un porte-parole. L'ensemble de ces étapes doivent alors être comprises comme une série successive d'étapes visant à l'émergence, la stabilisation et finalement à la diffusion d'une représentation d'un fait.¹⁷⁹

La problématisation est le moment particulier lors duquel les acteurs se trouvent amenés à proposer, traduire, une situation en problème. Loin de s'agir d'un processus neutre et objectif, le processus de problématisation entend permettre aux acteurs de se rendre indispensables. Ainsi, la lecture du problème proposée participe à la structuration d'un champ de force et donc à une vision politique.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Callon M., Sociologie de l'acteur réseau, in Akrich M., Callon M., Latour B., *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Les Presses Mines Paris, Coll. Sciences Sociales, Paris, 2006, p.267.

¹⁷⁷ Star S., Greisemer J., Institutional ecology translations and boundary objects: amateurs and professionals in Berkeley's museums of vertebrate zoology, 1907-1939, *Social studies of science*, n°19, 1989, p.387-420.; Singleton V., Michael M., Actors networks and ambivalence: general practitioners in the UK cervical screening programme, *Social studies of science*, 1993, n°23, p.227-264.; Star S., Power technologies and the phenomenology of conventions: on being allergic to onions, in Law J. (Dir.), *A sociology of monsters. Essays on power, technology and domination*, Routledge, 1991, p.26-56.; Lee N., Borin S., Otherness and the actor network: the undiscovered continent, *American behavioral scientist*, Vol.37, n°6, 1994, p.772-790.; Mol A.-M., Law J., Regions, networks and fluids; anaemia and social topology, *Social studies of science*, Vol.24, n°4, 1994, p.641-671.

¹⁷⁸ Callon M. Latour B., Unscrewing the big Leviathan; or how actors macrostructure reality and how sociologists help them to do so?, in Cicourel K., Knorr A. (Dir.), *Advances in social theory and methodology, towards an integration of micro and macro-sociologies*, Routledge, Londres, 1981.

¹⁷⁹ Callon M., L'opération de traduction, in Roqueplo P. (Dir.), *Incidence des rapports sociaux sur le développement des sciences et des techniques*, Cordes, Paris, 1975.

¹⁸⁰ Callon M., Struggles and negotiations to define what is problematic and what is not, the sociology of translation, in Kong-Cetina K.D., Karin D., Krohn R., Whitley R. (Dir.), *The social process of scientific investigation*, Dordrecht, 1981.

Selon Callon, ce processus prendrait place en deux temps. La première étape serait celle de «l'entre-définition». Cette dernière consiste en l'ensemble des processus visant à définir l'identité des acteurs de la controverse et à proposer un schéma relationnel proposant un modèle d'influence et d'interférence entre les différents acteurs composant la controverse. Lors de cette première étape, il s'agit de proposer un schéma du pouvoir, d'inclure et d'exclure des acteurs et de réduire, donc d'orienter, l'étendue des choix possibles. Ce schéma doit alors être avant tout compris comme hypothétique. En effet, il repose sur une lecture «imaginaire»¹⁸¹ du problème qui ne rallie pas encore tous les acteurs. En vue de permettre l'adhésion de ces derniers, il convient, dans un second temps, de proposer un «plan de bataille», une stratégie. Cette dernière se compose d'une série de «points de passage», de résultats à atteindre, de comportements à privilégier ou encore d'alliances à sceller en vue de traduire, dans la pratique, la lecture du problème proposée par les acteurs en charge de la problématisation. L'idée est alors de convaincre les acteurs extérieurs de la véracité de la vision projetée. Dans cette optique, «La problématisation (...) décrit un système d'alliance, nous disons d'associations, entre des entités dont elle définit l'identité ainsi que les problèmes qui s'interposent entre elles et ce qu'elles veulent. Ainsi se construit un réseau de problèmes et d'identités au sein duquel un acteur se rend indispensable.»¹⁸² Callon désigne alors l'ensemble de ces processus par le terme «d'intéressement». Ce dernier s'entend alors comme «(...) l'ensemble des actions par lesquelles une unité s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle définit par sa problématisation. Toutes ces actions prennent corps dans des dispositifs, qui consistent à imposer une définition de l'acteur parmi les autres possibles. Cela se traduit par couper les liens existant entre les acteurs intéressés et les autres acteurs que l'entité qui se charge de l'intéressement. Ces dispositifs ou stratégies, peuvent aller de l'usage de la force pure et simple, à la séduction ou la simple sollicitation, pour empêcher les intéressements concurrents.»¹⁸³ À travers ce processus d'intéressement se tissent des partenariats qui se stabilisent temporairement et qui participent à la promotion de lectures particulières d'un problème. Cependant, tout intéressement n'aboutit pas

¹⁸¹ Durand G., *L'imagination symbolique*, PUF, Paris, 2003.

¹⁸² Callon M., Élément pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des martins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L'année sociologique*, n°36, 1986, p. 184-189.

¹⁸³ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p.48.

automatiquement à l'acceptation des rôles par les acteurs intéressés. Ainsi, Callon attire l'attention sur le fait que tout intéressement n'aboutit pas automatiquement à un «enrôlement». Ce dernier concept peut être compris comme l'issue des processus de traduction. L'enrôlement est alors le «(...) mécanisme par lequel un rôle est défini et attribué à un acteur qui l'accepte, à travers tout un ensemble de négociations multilatérales entre les acteurs, et transactions entre l'acteur central de la traduction et les autres.»¹⁸⁴

L'intéressement et l'enrôlement effectués, il convient encore de désigner un «porte-parole» du forum. C'est la dernière étape du processus de traduction. Les processus susceptibles de fonder le mandat représentatif sont multiples. Ils reposent néanmoins sur un travail constant de l'acteur en vue de construire des alliances sans cesse renforcées et réitérées. L'objectif de ces stratégies est de mettre en place des processus d'acculturation permanente susceptibles de fonder la croyance en la vertu représentative de l'acteur concerné.¹⁸⁵ Ces processus de désignation reposent par conséquent sur la mobilisation d'un réseau d'influence composé de quelques acteurs issus du forum. Cela signifie alors que le porte-parole, s'il est le représentant de tous, ne trouve le fondement de son rôle que dans le consentement de quelques uns. A l'issue de ces processus, un acteur sera considéré comme le représentant des acteurs enrôlés dans un forum et sera habilité à négocier avec d'autres représentants, issus d'autres forums, en vue de parvenir à imposer, au travers de nouveaux processus d'intéressement et d'enrôlement, sa problématisation. «Avec la controverse, fluctuent l'état des croyances, mais également l'identité et les caractéristiques des acteurs impliqués (...). On comprend mieux, et sans changer de grille d'analyse, les mécanismes de clôture des controverses puisque ceux-ci coïncident avec la mise en place de porte-parole incontestables. Le résultat n'est en général obtenu qu'au terme d'une série, qui peut être longue, de négociations en tout genre.»¹⁸⁶ La controverse devient alors un espace symbolique dans lequel se construisent des identités. La désignation d'un porte-parole à l'échelle des forums permet alors, selon Callon, de «clôturer»

¹⁸⁴ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p. 48.

¹⁸⁵ Clarke A.E., Gerson E.M., Symbolic interactionism in social studies of science, in Becker H.S., Macla M. (Dir.), *Symbolic interactionism in science studies*, The University of Chicago Press, 1990.

¹⁸⁶ Callon M., Elément pour une sociologie de la traduction, La domestication des coquilles Saint-Jacques et des martins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L'année sociologique*, n°36, 1986, p. 201.

la controverse. Cette clôture n'est cependant que temporaire. En effet, de nouveaux porte-parole émergeront et tenteront d'intéresser et d'enrôler les acteurs à de nouvelles problématisations, engendrant alors de nouveaux compromis.¹⁸⁷

L'apport de la sociologie de la traduction à notre modèle des forums des politiques publiques est fondamental. Il permet en effet d'attirer notre regard sur les acteurs qui composent ces forums et sur les stratégies qu'ils mettent en place en vue de fonder, de légitimer et de diffuser leur problématisation. Ces approches permettent aussi de jeter un nouveau regard sur le rôle des forums. En effet, Callon attire l'attention sur les moments de conflits, de controverses dans lesquels les acteurs luttent en vue d'imposer des lectures différenciées du problème. D'une manière plus générale, les approches de la sociologie de la traduction tendent à remettre en cause l'acceptation usuelle du concept de «controverse» dans les sciences sociales. En effet, dans les sciences sociales, le concept de controverse fait l'objet d'une acceptation souvent négative.¹⁸⁸ «Contrairement à l'idée reçue qui plaît toujours aux détenteurs des pouvoirs sociaux, scientifiques et techniques, le public n'est pas une masse ignorante et irrationnelle. Ses réactions ne sont pas seulement animées par des croyances absurdes et des intérêts égoïstes. (...) (Bien au contraire, une approche des controverses fondée sur la prise en compte des mécanismes d'intéressement et d'enrôlement des acteurs) est à l'opposé de ces positions idéalistes qui ignorent l'hétérogénéité du social, la confrontation constante des différences et les relations multiples de négociation et d'ajustements temporaires qu'elles suscitent.»¹⁸⁹ Cette approche des controverses permet de replacer les acteurs au cœur des processus de construction de l'action publique.¹⁹⁰ Mais aborder la construction des politiques publiques comme la gestion d'une controverse permet également de dresser un inventaire des dimensions des intérêts et des enjeux véhiculés par les acteurs. «La controverse permet (...) (ainsi)

¹⁸⁷ Callon M., Ripe A., Humain, non-humain, morale d'une coexistence, *La terre outragée, Autrement*, n°1, 1992, p.140 et suiv.

¹⁸⁸ Lascoumes P., L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix, *Revue française d'administration publique*, 2002/3, n° 103, p. 369-377.; Barthe Y., *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Economica, coll. Etudes politiques, Paris, 2006.

¹⁸⁹ Lascoumes P., De l'utilité des controverses socio-techniques, *Journal International de Bioéthique*, n°2, vol.13, 2002, p.69 -71.

¹⁹⁰ Notre position est cependant loin de relever d'un «constructivisme radical». Bien au contraire, nous acceptons que les stratégies des acteurs, leurs problématisations comme les instruments de mitigation sociale qu'ils proposent sont partiellement construits dans le temps et dans l'espace. Nous acceptons donc qu'une série de variables s'imposent aux acteurs *de facto* et ne peuvent ou ne font pas l'objet d'une réappropriation systémique.

d'inventorier les dimensions d'un enjeu, elle enrichit le sens d'une situation. Et celui-ci ne doit pas être réduit à ses aspects les plus visibles, les plus manifestes. (...) La controverse doit permettre d'inventorier la multiplicité des systèmes d'interprétation élaborés par les divers acteurs en fonction de leurs expériences et de leur savoir-faire. Elle doit être l'occasion d'élargir les points de référence par la recherche des multiples solutions envisageables pour résoudre un problème qui a été élargi dans ses dimensions et épaissi par la mobilisation d'acteurs non coordonnés.»¹⁹¹ Finalement, l'approche de la construction des politiques publiques au travers des approches de la sociologie de la traduction permet en définitive d'attirer l'attention, comme nous l'avons déjà mentionné, sur la nature *sui generis* des équilibres. On ne peut alors pas réduire les processus d'alignement des acteurs au travers d'une série de règles générales et absolues qui ne rendraient pas compte du caractère unique des stratégies d'intéressement et d'enrôlement. Ce dernier point permet enfin de replacer les dynamiques à l'origine de la construction d'accord dans les approches des «régimes de régulation» sur lesquels nous reviendrons ultérieurement.

4.2.2. Sociologie de la traduction et forum des politiques publiques

Les mécanismes de la traduction étant mis en évidence, il convient d'exposer plus en détail les apports de cette approche pour notre démarche analytique. Comme nous l'avons déjà exposé brièvement, la sociologie de la traduction permet d'attirer l'attention sur l'ensemble des dynamiques et stratégies des acteurs en vue de convaincre, d'intéresser d'autres acteurs à leur lecture du problème. En effet, «Tel qu'on les a définis plus haut, les forums constituent des lieux de débats plus ou moins spécialisés, scènes institutionnalisées sur lesquelles s'affrontent plusieurs groupes d'acteurs, qui développent des stratégies pour faire prévaloir leurs intérêts et leurs idées. Chacune de ces scènes est en quelque sorte le lieu de lutte pour la domination, qui a pour enjeu l'imposition d'un ensemble d'idées et de représentations spécifiques comme référent central de ce forum. Fondamental dans la dynamique interne au forum car il caractérise une phase de stabilité relative des échanges sur le plan cognitif, le référent central permet aux acteurs de se situer: qu'ils s'y conforment ou qu'ils le refusent, leur positionnement par

¹⁹¹ Lascoumes P., De l'utilité des controverses socio-techniques, *Journal International de Bioéthique*, n°2, vol.13, 2002, p.69 et p.73.

rapport au référent dominant est un critère identitaire majeur.»¹⁹² En ce sens, et compte tenu de ce que qui a été exposé précédemment, les forums peuvent être avant tout compris comme des espaces de controverse. La résolution de la controverse se traduit par la désignation d'un «porte-parole» habilité à représenter le forum, dans un autre espace symbolique d'un niveau supérieur. «L'activité traductionnelle est ainsi au centre du mécanisme de production des idées et de visibilisation des idées produites, tant sur le plan interne qu'externe. La définition et l'imposition du référent central à l'ensemble du forum sont ainsi un enjeu de pouvoir crucial.»¹⁹³

L'utilisation des mécanismes de traduction repose cependant sur la rencontre de trois conditions. Premièrement, si les mécanismes de la traduction peuvent faire «sens» dans le cadre de l'étude des acteurs sur des «forums», c'est que, même s'ils sont parcourus de tensions, de clans et de luttes de pouvoir, les forums sont avant tout des groupes homogènes puisque des groupes primaires d'appartenance. Deuxièmement, la combinaison des deux approches est rendue possible parce que les dynamiques des groupes étudiés aboutissent dans les trois approches la désignation d'un «porte-parole». Enfin, la combinaison est rendue possible car, tant dans la sociologie de la traduction que dans les approches des forums, l'approche des dynamiques sociales repose avant tout sur l'idée d'un processus itératif de construction reposant sur l'émergence «d'outcome» et non plus seulement uniquement «d'output».¹⁹⁴

Ces deux approches rendues compatibles, l'accent est alors non seulement mis sur les cadres cognitifs mais également sur les stratégies d'acteurs. Mais plus encore, cette combinaison permet de valoriser et de mieux rendre compte des «voix dissidentes» et des oppositions entre les acteurs. En ce sens, l'équilibre entre les forums, mais également dans chacun des forums, doit être compris comme temporaire. L'accent est mis sur l'aspect concurrentiel du processus de production et plus particulièrement d'institutionnalisation des problématisations. Ainsi, «D'un point de vue général, le processus traductionnel présente l'avantage de montrer que les relations inter-forums, qui constituent la base des étapes

¹⁹² Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p.50.

¹⁹³ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p.50.

¹⁹⁴ L'output est l'objectif attendu et déclaré de l'action. L'outcome est quant à lui l'effet inattendu (positif ou négatif). Voir sur ce point: Rossi P.H., Freeman H.E., *Evaluation. A Systematic Approach*, Sage Publications, Londres, 1993.

d'intéressement, d'enrôlement et de mobilisation sur chacun d'entre eux sont donc des éléments clés de leur structuration et de leur fonctionnement propre.»¹⁹⁵ L'étude des alliances, des échanges et des rapports de force en vue de comprendre les logiques et le sens de l'action publique. Ce «sens» est avant tout véhiculé par les porte-parole des différents forums. Le rôle de ces représentants est essentiel. En effet, eux seuls sont habilités à représenter leur forum. Plus fondamentalement, ces porte-parole véhiculent avant tout leur propre lecture ou vision de leur forum. Cependant, cela ne suffit pas automatiquement pour que tel ou tel porte-parole puisse imposer sa vision du monde aux autres porte-parole. S'opèrent alors un vaste marché «d'échanges politiques» se matérialisant par la mise en place de processus d'intéressement et d'enrôlement des porte-parole. Dans cette optique, l'attention du chercheur doit se porter avant tout sur les espaces intermédiaires, les interfaces se créant entre différents forums. Bref, sur les espaces et acteurs de «médiation».

On peut alors parler d'une certaine dépendance des acteurs entre eux mais aussi entre forums. «(...) cette forte dépendance des acteurs des forums de production des idées, vis-à-vis de ceux des communautés de politique publique, est souvent réciproque, les seconds pouvant être eux-mêmes demandeurs des idées produites par les premiers. C'est ainsi que sont susceptibles de s'établir entre eux des relations de dépendance plus ou moins fortes et plus ou moins durables, des échanges plus ou moins institutionnalisés entre les acteurs des différents forums.»¹⁹⁶ Ces processus d'échange sont alors autant d'occasions de fonder la légitimité des acteurs actifs dans les forums.

4.3. La construction d'un compromis entre les porte-parole: l'émergence d'un régime de régulation

Si les approches de la sociologie de la traduction nous ont, jusqu'ici, permis de mieux identifier et de comprendre les stratégies des acteurs dans le cadre particulier de la production de politique publique, l'étude des dynamiques des acteurs dans le cadre du forum des communautés des politiques publiques semble plaider, non pas, comme l'avance Fouilleux, pour une remise en question des

¹⁹⁵ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p.51.

¹⁹⁶ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p.52.

principes de la sociologie de la traduction, mais bien par une série d'adaptations des logiques de traduction. En effet, si les forums de production d'idées pouvaient être compris comme des entités sociales homogènes et visant, par la mise en place d'un processus sélectif, à faire émerger un porte-parole, le forum des politiques publiques ne semble pas remplir l'ensemble de ces critères. En effet, s'il est composé d'un ensemble de porte-parole issus des forums de production des idées, les cadres cognitifs que ces porte-parole mobilisent sont hétérogènes. «L'action publique est le produit d'interactions complexes entre différents acteurs sociaux, plusieurs segments de l'appareil d'Etat, des experts reconnus, voire certains hommes politiques.»¹⁹⁷ Le forum des politiques publiques est donc composé d'une série d'acteurs hétérogènes. Cette hétérogénéité est appelée à se réguler au travers de la constitution d'un «compromis» entre les acteurs en présence. Il n'est alors pas question de désigner un «porte-parole» puisque ce dernier existe de manière structurelle: les acteurs publics. Ces derniers, forts de leur légitimité à poursuivre l'intérêt général, sont appelés à gérer les discussions s'opérant dans le forum des politiques publiques.

La logique de compromis impose alors, non pas d'abandonner les approches de la traduction, puisqu'elles sont évidemment bien présentes dans les logiques sous-tendant l'élaboration et l'acceptation du compromis, mais bien à ne pas se focaliser, comme c'est le cas chez Callon, sur les «gagnants de l'échange politique». En effet, la logique du compromis «(...) est caractérisée par une asymétrie structurelle dans la distribution des ressources politiques entre ses protagonistes.»¹⁹⁸ Les instances publiques sont alors en charge de gérer l'hétérogénéité des acteurs du forum des politiques publiques qui «(...) représentent des intérêts divers, ils sont les tenants de valeurs différentes et peuvent appartenir à différentes écoles de pensée mais tous apportent leur contribution à l'évolution des politiques publiques en produisant et en débattant de nouvelles idées et de nouvelles propositions.»¹⁹⁹ En ce sens, les dynamiques et les stratégies des acteurs peuvent aussi, contrairement à ce que Fouilleux avance, être considérées comme des stratégies d'intéressement et d'enrôlement puisque

¹⁹⁷ Jobert B., *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1994, p.14.

¹⁹⁸ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p.54.

¹⁹⁹ Majone G., Communauté économique européenne: déréglementation ou re-réglementation?, La conduite des politiques publiques depuis l'Acte Unique, in Jobert B., *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1994, p.233-271.

ces comportements sont des mécanismes de persuasion et de rapports de force pensés au travers d'échanges politiques.²⁰⁰ Ces échanges sont de deux natures différentes. Premièrement, il s'agit des «(...) échanges spécifiques entre les forums des communautés des politiques publiques (à ses différents niveaux; national, européen, international) et les forums de production des idées autour d'un sujet ou d'une politique publique donnée. (...) (et deuxièmement,) l'échange politique global en résultant, qui s'établit entre l'ensemble des protagonistes du forum des communautés de politique publique à ses différents niveaux .»²⁰¹ Dans cette optique, «(...) l'enjeu central de l'échange social, ce n'est donc ni un échange de biens ni même un échange de services, mais c'est l'établissement et la préservation de la relation sociale, que cette relation sociale soit recherchée pour elle-même ou non.»²⁰² Cet échange s'opérerait suivant quatre caractéristiques clairement identifiables: «(...) la multidimensionnalité de la relation ou la grande variété des biens échangés, la temporalité spécifique qui prend sa source dans une obligation morale et non juridique, l'évaluation des coûts selon une logique propre étrangère au mécanisme des prix, le caractère non interchangeable des partenaires (...)»²⁰³

Cette approche basée sur le concept «d'échange» est essentielle mais ne peut être considérée comme un fait acquis. En effet, si elle permet de définir le rôle et le fonctionnement de l'Etat, il n'en demeure pas moins que les redéfinitions actuelles des cadres de l'action publique participent à mettre à mal la fonction d'intégration sociale généralement reconnue aux institutions publiques.²⁰⁴ En effet, traditionnellement, les pouvoirs publics seraient les instances qui intégreraient les différentes problématisations. Le rôle d'intégration de l'Etat se replace alors dans une approche hégélienne dans laquelle il existerait un rapport hiérarchique entre l'Etat et les autres acteurs. Cette position de surplomb lui permettrait de pouvoir rassembler les ressources symboliques nécessaires en vue de construire une intégration des différentes visions du monde en concurrence dans le forum des politiques publiques. Cette position impose alors aux acteurs

²⁰⁰ Pour une analyse du concept d'échange politique dans le domaine des politiques publiques, voir Claeys P.-H., Frognier A.-P., *L'échange en politique*, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, Coll. Sociologie Politique, Bruxelles, 1995.

²⁰¹ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p.55.

²⁰² Claeys P.-H., Frognier A.-P., *L'échange en politique*, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, Coll. Sociologie Politique, Bruxelles, 1995, p.24.

²⁰³ Bosc C., L'échange politique, *Pôle Sud*, n°1, vol.4, 1996, p.124.

²⁰⁴ Genard J.-L., Ressources et limites des réseaux, *La revue nouvelle*, n°10, 2003, p.42-51.

publics de devoir en permanence légitimer ce statut particulier. L'hypothèse de Jobert est alors, dans la droite ligne des théories de l'échange politique, que «(...) c'est sa capacité à orienter, arbitrer et maintenir le compromis et l'échange entre des parties prenantes, aux intérêts et aux conceptions hétérogènes (voire antagonistes), qui lui permet d'opérer cette légitimation.»²⁰⁵ Cependant, comme nous l'avons mentionné précédemment, l'émergence à la fois de nouveaux objets mais aussi de nouvelles configurations de l'environnement social, participent à ce que la fonction d'intégration ne soit pas automatiquement remplie par l'Etat. Bien au contraire, l'observation tend à relativiser et à fragiliser la capacité des institutions publiques à jouer un rôle d'intégration sociale. En effet, les instances publiques semblent reprises, comme n'importe quel autre acteur du forum de politique publique, dans les stratégies d'échanges. Ainsi, la position «hiérarchique» de l'Etat dans le forum des politiques publiques doit être comprise comme une configuration particulière et non pas comme une donnée. L'Etat, comme tous les autres acteurs du forum des politiques publiques, se voit repris dans une articulation permanente entre légitimation et régulation.²⁰⁶ Cette articulation, sur laquelle nous reviendrons, implique alors deux conséquences majeures sur notre modèle. En effet, si les acteurs sur le forum des politiques publiques sont repris dans un jeu dont l'objectif est de permettre l'intégration sociale, il semble réaliste de penser que «(...) certaines des idées produites sur les forums de production des idées se retrouvent sur le forum des communautés de politique publique car elles permettent de légitimer la position ou de renforcer l'influence de certains acteurs (...) (de même,) parmi les idées en débat sur ce dernier forum, certaines sont institutionnalisées car elles permettent au décideur public d'éviter, d'apaiser ou de résoudre des conflits, c'est-à-dire de maintenir ou rétablir le compromis.»²⁰⁷

Finalement, aborder le forum des politiques publiques au travers de l'élaboration d'un compromis permet de mettre en évidence différents moments au sein de la dynamique interne de ce forum. En effet, la dynamique de compromis sous-entend la succession de moments de négociation, et des moments de conflits,

²⁰⁵ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p.55.

²⁰⁶ Jobert B., Muller P., *L'Etat en action. L'apport des politiques publiques*, PUF, Paris, 1987, p.33.

²⁰⁷ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p.56-57.

d'opposition et de tensions entre les différents acteurs.²⁰⁸ Il existerait alors, selon les termes de Fouilleux, une inscription temporelle des dynamiques internes du forum des politiques publiques. Cette inscription temporelle tend alors à mettre l'accent sur les moments d'équilibre d'une part, et d'autre part sur les moments de conflits, de négociation ou de controverses qui sont autant de moments politiques nécessaires à l'établissement d'un compromis. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous dénommerons cet état d'équilibre momentané de «régime de régulation». Par régime, nous entendons «(...) the complex of institutional geography, rules, practice, and animating ideas that are associated with the regulation of a particular (...) (social item)».²⁰⁹ Ce dernier se matérialise par l'adoption d'un compromis *sui generis* incarné par des instruments d'action publique spécifiques mais toujours susceptible d'être remis en cause.²¹⁰

Mais cette dimension temporelle n'est pas suffisante pour rendre compte de l'ensemble des dynamiques prenant part dans le forum des politiques publiques. En effet, au-delà de cette dimension temporelle, l'étude des dynamiques internes du forum des politiques publiques ne peut s'envisager sans la dimension spatiale qui structure la dynamique interne du forum. En effet, Jobert attire l'attention sur le fait que les lieux dans lesquels s'opèrent les échanges politiques ne se confondent pas automatiquement avec les espaces dans lesquels la prise de décision s'opère. Jobert avance alors que «Ce qui se joue dans la négociation, c'est finalement un processus de sélection entre un petit nombre d'alternatives. Il n'est finalement que le point d'aboutissement d'un processus, parfois long, de construction de la réalité sociale qui implique souvent un ensemble d'acteurs et d'institutions spécifiques. Aussi bien nous paraît-il souhaitable de ne pas postuler la coïncidence entre l'espace de négociation et celui des débats de politiques publiques.»²¹¹ La prise en compte des dynamiques temporelles et spatiales a alors été intégrée par Jobert en vue de proposer un modèle de configuration des

²⁰⁸ Callon M., Réseaux technico-économiques et irréversibilité, in Boyer R., Chavanne B., Godard O. (Dir.), *Figures de l'irréversibilité en économie*, Editions de l'IEHES, Paris, p.195-230.

²⁰⁹ Hood C., Rothstein H., Baldwin R., *The government of risk*, Oxford University press, Oxford, 2004, p.9.

²¹⁰ Berry M., Une technologie invisible ? , *L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, Paris, CRG, École Polytechnique, 1983. ; Moisson J.-C., *Du mode d'existence des outils de gestion. Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Paris, Seli Arslan, 1997.

²¹¹ Jobert B., Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles: esquisse d'un parcours de recherche, in Faure A., Pollet G., Warin P. (Eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, Paris, 1995, p.19.

dynamiques internes prenant place dans le forum des politiques publiques. Ce modèle prendrait à la fois en considération les dynamiques temporelles et spatiales qui s'y jouent et qui organisent l'échange politique. Afin de rendre compte de ces dynamiques, Jobert met alors en évidence l'existence «d'arènes» et de «forums». «Une configuration «forum» correspondant tout à la fois à une phase de mise en veille de la controverse et à sa maturation progressive, nouvelle étape de sélection des alternatives à partir des idées issues des différents forums de production des idées, une configuration «arène», conjoncture critique du forum, étape ultime de la sélection des alternatives puisqu'elle va se traduire par la transformation des idées en instruments.»²¹²

Dans cette optique, l'ensemble du processus d'échange politique serait divisée en deux «temps». Il s'agirait premièrement un espace relativement stabilisé dans lequel prendrait place «l'exécution des tâches courantes», la configuration «forum». Si le débat, les controverses et les conflits ne sont pas évacués de cet espace ou de ce moment, ces derniers ne tendent pas à remettre en cause les conditions du compromis adopté dans le forum des politiques publiques. Ce premier temps se distinguerait alors d'un deuxième temps dans lequel les conflits et les oppositions se font plus saillants et sont rendus publics. Qu'il s'agisse d'adaptations incrémentales, comme dans le cas des configurations de type «forum», ou de changement radicaux, dans le cas des configurations d'«arènes», l'espace du forum des politiques publiques est toujours présenté comme un espace de conflit, de controverses ou d'échange en perpétuel mouvement, en perpétuel rééquilibrage. En effet, cette approche permet de rendre compte des dynamiques internes à l'œuvre dans le forum des politiques publiques en attirant l'attention sur le fait qu' « (...) une phase postérieure à la crise peut être distinguée, où les controverses sont réorientées, réalimentées par les changements issus de la phase critique. La distinction de ces trois phases de la controverse (avant, pendant, après la crise) ne doit pas occulter, cependant, la très grande continuité historique qui les lie, et le fait qu'elles appartiennent à un même processus de long terme.»²¹³ Il convient alors de replacer l'ensemble de ces dynamiques dans le processus itératif, composé de «feed-back»,²¹⁴ et d'identifier les influences réciproques qui

²¹² Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p.61.

²¹³ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006, p. 63.

²¹⁴ Pierson P., When effect becomes cause. Policy feedback and political change, *World Politics*, n°454, 1993, p.3.

contribuent à structurer les dynamiques internes du forum des politiques publiques et qui contribue, dans une dimension spatiale, à la variation des espaces de prise de décision comme des acteurs considérés comme légitimes à prendre part à l'échange politique.

5. Méthodologie de recherche

5.1. Outils et instruments méthodologiques

Notre positionnement épistémologique étant «situationnel», nous acceptons dès lors que les moments étudiés mobilisent souvent d'autres individus et qu'ils ne se limitent pas nécessairement à l'arène co-pilotée de la rencontre de «face-à-face».

Dans cette perspective, les entretiens individuels semi-directifs, lorsqu'ils sont possibles, apparaissent comme des moyens efficaces et efficients de mettre en évidence les instruments pertinents, les cadres et les référentiels mobilisés par les acteurs et qui entendent donner un sens à l'expérience sociale. Pour ces raisons, vingt-cinq entretiens semis-directifs ont été réalisés auprès d'acteurs sociaux, institutionnalisés ou pas, et mobilisés dans le cadre de la controverse liée aux ondes électromagnétiques. Au-delà de ces entretiens, deux focus-groups ont également été réalisés. Lorsque de tels entretiens ne s'avèrent pas possibles, la recherche d'un faisceau d'indices convergents doit alors être effectuée afin de rendre compte du contexte dans lequel l'action publique s'est construite. Dans ce cas de figure, nous avons alors privilégié l'étude de documents officiels, de rapports de commission ou d'audience, d'articles de presse ou encore de tracts.

La technique des *Focus Groups* est une catégorie particulière des interviews de groupe qui favorise l'émergence d'opinion au travers de la dynamique du groupe constituée.²¹⁵ «Loin de prétendre recréer les conditions réelles dans lesquelles les individus se rencontrent, les *Focus groups* permettent d'obtenir des informations dont la production se fonde sur les principes d'interaction et de communication des individus.»²¹⁶ S'agissant d'une technique non-directive, le «focus group» permet ainsi de laisser une large place aux acteurs interrogés. Cette technique

²¹⁵ Morgan D. (Ed.), *Successful focus groups*, Sage Publications, London, 1993.

²¹⁶ Brunet S., *Les biotechnologies modernes à la rencontre des interactions entre risque et société: vers une société de l'humilité*, Thèse de doctorat, Tome II, 2001, p.243.

semble alors bien adaptée à la mise en évidence des dynamiques des controverses publiques puisqu'elle permet de faire émerger les processus de problématisation.

Quant aux entretiens, ils ont été soigneusement préparés au travers d'une «desk search» permettant d'identifier les points essentiels à aborder lors de la rencontre. En ce sens, les entretiens s'entendent comme semi-directifs. Semi, puisque des étapes clés sont identifiées par le chercheur et constituent l'ossature de l'entrevue, mais «semi» seulement, car ils doivent permettre à l'acteur interrogé de pouvoir exprimer sa vision de la problématique, ses sentiments, ses intuitions et donc de sortir d'un cadrage méthodologique qui pourrait être aliénant. Ce n'est qu'au travers de cette liberté que l'acteur peut alors exprimer les éléments donnant un sens à son expérience. Suivant cet objectif, un protocole d'entretien a été mis en place pour l'ensemble des entretiens relatifs à une même problématique. Cependant, ce protocole a été adapté au fur et à mesure de la recherche, en fonction des acteurs interrogés. Ce protocole doit donc bien être vu comme une ressource à part entière et non comme une contrainte portant sur le travail d'investigation.

Les entretiens ont fait l'objet d'une retranscription méthodique. Cette étape a été jugée essentielle afin de permettre au chercheur de s'appropriier le *corpus* cognitif et factuel formulé par les acteurs interrogés. De même, cette retranscription est essentielle afin de procéder à une analyse plus fine des entretiens nécessitant de nombreux va-et-vient entre les différents corpus.

Cette étape d'analyse effectuée, ses «résultats» ont été comparés les uns aux autres. Cette technique de comparaison a permis dans un premier temps d'envisager des régularités causales et des points de convergences. Dans un deuxième temps, comme le suggèrent les partisans de la sociologie interprétative,²¹⁷ notre ambition comparative a été de situer les comportements des acteurs sociaux dans le contexte envisagé. Dans cette optique, la méthode comparative n'a pas seulement pour visée d'isoler des variables explicatives, mais également de découvrir la signification des singularités et des comportements.

²¹⁷ Gosselin G., *Sociologie interprétative*, L'Harmattan, Coll. Logiques Sociales, Paris, 2002.

5.2. L'Open Process Workshop (OPW): une technique particulière d'investigation

Sur base de notre étude préalable et de l'analyse des différents forums aux quatre niveaux de pouvoir étudiés, nous avons tenté de transposer à l'échelle de la gestion des projets d'implantation d'antennes relais la logique des forums. Ainsi, sur base de l'identification des différents types d'acteurs lors des phases de recherches préliminaires, un groupe hétérogène de douze personnes a été constitué en vue de participer à un atelier : quatre acteurs « administratifs », trois acteurs « scientifiques », trois acteurs « associatifs » et deux « porteurs de projet ».

La méthode proprement dite, qualifiée d' «Open Process Workshop», se présente comme une variante d'atelier-scénario avec une partie «fixe» et une partie «variable».

La partie fixe n'est pas négociable par les acteurs. Elle consiste en un élément fédérateur, permettant l'amorçage des discussions: la présentation par l'animateur des différentes étapes théoriques d'un processus décisionnel.

Exploration / Étude préalable	Définition des options	Définition technique	Réalisation	Evaluation
Est-il opportun d'implanter une antenne GSM à cet endroit ? / Est-il possible d'implanter une antenne GSM à cet endroit ?	Quelles sont les possibilités concrètes pour implanter une antenne ?	Comment traduire les options en projet définitif ?	Comment mettre en œuvre le projet définitif ?	Comment assurer la pérennité du projet ?

Le rôle de cette partie fixe est essentiel. Elle permet à l'ensemble des acteurs se trouvant dans des cadres cognitifs différents d'identifier un point commun et d'entrer dans un processus de discussion, puisqu'ils se reconnaissent acteurs dans une même communauté de sens. Le caractère « fixe » de cette grille de lecture partagée est en réalité très relatif : bien qu'elle constitue l'élément de base de la discussion, les acteurs sont libres d'en apprécier la pertinence, la pondération, l'ordre ou encore l'exhaustivité. Réappropriée par les acteurs, la grille peut ainsi subir des altérations conséquentes qui informent en retour le processus de décision

soumis aux participants par le chercheur : la réflexivité est placée au cœur du dispositif.

La partie variable, quant à elle, représente simplement l'ensemble des éléments apportés ou modifiés par les acteurs et qui constitueront la base des interactions. À cette fin, les acteurs ont été invités à répondre successivement à trois questions. La première avait trait à l'identification de leurs rôles dans le processus de décision : « Dans le processus d'implantation d'une antenne GSM, quelles actions entreprenez-vous et où les replaceriez-vous dans les étapes de la gestion d'un projet ? ». Les deuxième et troisième questions avaient pour objectif de permettre aux acteurs d'identifier, dans le processus de gestion d'un projet d'implantation d'antenne GSM, les éléments qu'ils jugeaient comme positifs et négatifs : « Dans les processus d'implantation d'une antenne GSM, quels sont les éléments que vous estimez bien fonctionner et ceux que vous estimez mal fonctionner ? Justifiez. »

Afin de faciliter les échanges et d'organiser les réponses de manière optimale et visible pour tous, les différentes étapes du projet (partie fixe) ont été reprises et affichées sur un grand tableau face aux participants. Les acteurs étaient alors invités à écrire leurs réponses sur des post-it de couleurs différentes (jaune = identification des rôles ; vert = ce qui fonctionne, rouge = ce qui ne fonctionne pas) et à les accoler au tableau sous l'étape du processus jugée pertinente. L'ordre de réponse s'est organisé par type de couleur (jaune-vert-rouge) et par acteur. Chaque acteur était invité à se déplacer physiquement jusqu'au tableau, à justifier ses positions face aux autres participants, qui avaient alors la possibilité de faire part de leurs remarques à l'acteur concerné. Cet acte de déplacement est essentiel car il engage le participant, qui rentre alors dans une logique argumentative qui permet la constitution progressive, par l'ensemble des acteurs, d'une approche compréhensive de la problématique.

Toute cette étape s'organisait sous le contrôle et l'impulsion d'un animateur/facilitateur dont le rôle est également crucial. Au-delà de l'organisation pratique de l'interaction, le facilitateur veille en effet à cadrer les échanges : les problématiques étudiées relevant du registre de la controverse, il convient de cibler l'interaction non pas sur les zones de divergence mais bien sur le processus

en tant que tel. Ce ciblage permet alors de dépasser d'éventuelles tensions (entre riverains et décideurs, entre scientifiques et faiseurs de projet, etc.) susceptibles de bloquer l'interaction. C'est là que la focalisation sur le processus peut exercer des effets pacificateurs : si les différents acteurs évoluent dans des cadres cognitifs différents, ils se rejoignent au moins sur la nécessité de gérer ensemble la problématique.

Le dispositif justifie ainsi son nom d'Open Process Workshop (OPW) : « Open », car si le cadre d'interaction est fixé par avance, les acteurs restent libres quant à la forme et la teneur de leurs interventions. Ils se positionnent les uns par rapport aux autres dans une démarche compréhensive qui révèle dans le même temps leurs pratiques et leurs cadres cognitifs. « Processus », ensuite, car la méthode consiste à placer les acteurs en position d'interaction autour d'une démarche de gestion entendue comme un processus (approche constructiviste et stratégique). « Workshop », enfin, car la méthode entend positionner les acteurs dans une démarche de déconstruction et d'apprentissage mutuel.

La méthode a également fait en sorte que l'interaction entre les participants mette en évidence les barrières auxquelles le processus décisionnel risque de se heurter. L'OPW a offert aux participants un espace de discussion dans lequel ils ont pu exposer, dans un cadre de contraintes opérationnelles, ce qu'ils souhaiteraient compte tenu des autres volontés. L'espace de dialogue ouvert par l'OPW est donc aussi et avant tout un espace de confrontation des attentes mutuelles des participants.

À mesure que l'atelier progresse, le tableau est recouvert peu à peu de post-it jaunes, verts et rouges. Filmé et diffusé en accéléré, le tableau finit bien par ressembler à une sorte de cartographie séquentielle du processus de décision : chaque participant a dû argumenter face aux autres son rôle et son intervention à différentes étapes du processus de décision et justifier publiquement son appréciation ou sa critique. Aucun participant n'aurait pu, individuellement, seul ou en entretien avec le chercheur, reconstituer le processus de décision. L'atelier a permis l'émergence d'un savoir collectif qui ne préexistait pas à sa construction : le tableau se présente comme une production négociée, commune et faisant consensus parmi les participants. À défaut d'un accord sur ce qui fait débat (les

tensions restent vives), les acteurs disposent maintenant d'un répertoire partagé, co-construit, matérialisé et disponible. L'OPW a été l'occasion de valider la majorité des éléments identifiés lors de notre analyse des forums, tout en contribuant à améliorer notre compréhension de la problématique et d'identifier de nouveaux points de recherche.

Chapitre 3 - L'analyse du forum des communautés des politiques publiques à l'échelle européenne

Introduction

Depuis les années nonante, le succès de la téléphonie mobile n'a de cesse de s'amplifier jusqu'à devenir un des piliers de la croissance économique des pays de l'OCDE.²¹⁸ En parallèle à ce mouvement d'expansion, de nombreuses controverses ont jalonné - et jalonnent encore - la mise en place des dispositifs techniques nécessaires à la construction et à l'expansion du réseau de téléphonie mobile. En effet, on assiste, partout où cette technologie se développe, à la structuration de mobilisations locales autour de la question de l'implantation d'antennes relais ainsi que de leurs possibles effets sanitaires.²¹⁹ Les acteurs publics doivent alors faire face à un véritable paradoxe puisqu'en même temps que les controverses socio-techniques se structurent et s'amplifient, la demande en matière de téléphonie mobile ne cesse de croître et par là, le nécessaire besoin de renforcer le réseau de télécommunication.

En parallèle à ces controverses, des efforts sont entrepris par différentes associations scientifiques, d'abord l'IRPA²²⁰ et par la suite le ICNIRP,²²¹ afin de fournir aux acteurs publics les ressources scientifiques et normatives susceptibles d'objectiver les débats. Ces ressources seront par la suite largement diffusées et reprises par diverses organisations internationales, telle que l'OMS. Ce processus de diffusion et de réappropriation contribue alors à légitimer tant l'association à l'origine de ces normes que les normes elles-mêmes.

Au niveau européen, la question des effets sanitaires liés aux ondes électromagnétiques ainsi que la nécessité d'adopter des normes ne se sont pas directement posées. En effet, la question des ondes électromagnétiques ne s'est

²¹⁸ OCDE, *Grandes orientations et structures du marché*, OCDE Science et technologies de l'information, vol. 2007, n° 2, p.36-61.

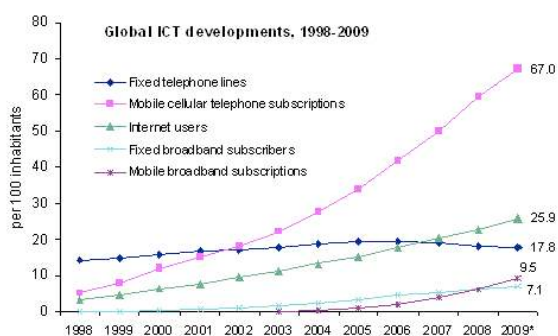
²¹⁹ Bruges A., *Cellular phones, public fears, and culture of precaution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

²²⁰ International Radiation Protection Association - <http://www.irpa.net/>

²²¹ International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection - <http://www.icnirp.de/>

hissée à l'agenda politique qu'au travers de la politique de télécommunication (expansion des réseaux de téléphonie mobile au niveau européen). Ce cadrage favorisera alors la construction d'un régime, largement inspiré de celui mis en place par l'OMS, basé sur le recours à l'expertise scientifique et à la mobilisation de la communauté scientifique comme (res)source de légitimité.²²²

1. Le cadrage européen: des politiques de télécommunication aux enjeux sanitaires des ondes électromagnétiques



Source: Base de données UIT des indicateurs des télécommunications/TIC dans le monde.

* Les données pour 2009 sont des estimations.

La politique de la téléphonie mobile s'inscrit dans la politique des télécommunications et en constitue « (...) un axe privilégié pour les autorités de la Commission car elle permet de créer un marché concurrentiel autour d'une nouvelle technologie, suscitant moins de résistance que la téléphonie fixe qui est encore au cœur de l'activité des monopoles nationaux. »²²³

La technologie se démocratisant au fur et à mesure du développement du réseau, la technologie s'est progressivement introduite sur les marchés nationaux.²²⁴ Mais c'est véritablement dans la seconde moitié des années nonante que l'on peut véritablement parler d'expansion du marché de la téléphonie mobile.²²⁵ C'est en effet à ce moment que la technologie devient véritablement populaire.²²⁶ Le

²²² Afin de construire notre démonstration, notre démarche méthodologique pour le présent chapitre repose essentiellement sur l'étude des documents officiels, des rapports de commission ou de compte rendus, d'articles de presse ou encore de tracts.

²²³ Borraz O., Devigne M., Salomon D., *Réguler les risques émergents*, Rapport de recherche, CSO, Science Po Paris, Paris, 2005, p.16.

²²⁴ Libois L.-J., *Les télécommunications. Technologies, réseaux, services*, Eyrolles, Paris, 1994.

²²⁵ Castels M., Fernande-Ardèvol M., Linchuan Qiu J., Sey A., *Mobile Communication and Society. A Global Perspective*, MIT Press, Cambridge, 2007, p.11-12.

²²⁶ A titre d'exemple, les Français téléphonent davantage avec leur mobile qu'avec leur ligne fixe. Au troisième trimestre de 2007, le total des communications sur téléphone portable (24 milliards de minutes) a dépassé celui des téléphones fixes (23,9 milliards de minutes). Cette hiérarchie rejoint celle des revenus, puisque ceux du mobile dépassent ceux du fixe depuis septembre 2003, grâce aux SMS notamment. Voir: rapport ARCEP, 2008. En Belgique, en 2008 on comptabilisait 428 lignes fixes pour 1000 habitants par rapport à 1135 abonnements à la téléphonie portable pour 1000 habitants. Voir: <http://www.statistiques-mondiales.com/belgique.htm>

développement du secteur de la téléphonie mobile entraîne alors de fortes croissances pour le secteur des télécommunications.²²⁷ Fort de ce succès, les acteurs du secteur, qui, à la suite de la libéralisation du marché des télécommunications en 1996, se retrouvant dans un régime de plus en plus concurrentiel,²²⁸ multiplient les ressources et services pour les consommateurs.²²⁹

Au vu de ces enjeux politiques et économiques, l'UE va rapidement organiser un régime de soutien à l'innovation du secteur de la téléphonie mobile.²³⁰ Cet appui sera par la suite amplifié grâce à la création en 1987 de «l'European Telecommunication Standard Institute» (ETSI).²³¹ Ce dernier permettra, en partenariat avec les opérateurs et les autorités nationales compétentes, la création du standard «GSM»,²³² et plus tard du standard «UMTS».²³³

Au-delà des soutiens institutionnels, la Commission va également offrir au secteur de la téléphonie mobile un cadre réglementaire pensé en soutien de la croissance du secteur.²³⁴ Ainsi, l'encadrement du secteur des télécommunications se voit couvert par cinq directives. L'ensemble de ces dernières forme alors un

²²⁷ Gruger H., An investment view of mobile telecommunications in the European Union, *Telecommunication Policy*, Vol.23, 1999, p.521-538.

²²⁸ Directive 94/46/CE, JO L 268 du 19.10.1994, p. 15-21. Pour une étude de la libéralisation du marché des télécommunication en Europe: Cranston R., *Liberalising telecoms in Western Europe*, FT Media and telecom, Londres, 1997.

²²⁹ Gonord A., Menrath J., *Mobile attitude. Ce que les portables ont changé dans nos vies*, Hachette, Paris, 2007.

²³⁰ Dupuis P., The role of the Commission of the European communities, in Hillebrand F., *GSM and UMTS. The creation of global mobile communication*, West Sussex, 2001, p.52-55.

²³¹ «The European Telecommunications Standards Institute (ETSI) produces globally-applicable standards for Information and Communications Technologies (ICT), including fixed, mobile, radio, converged, broadcast and internet technologies.» - <http://www.etsi.org/WebSite/homepage.aspx>

²³² Les standards «GSM» (Global System for Mobile Communications) ont été adoptés en 1982 au travers du «Groupe Speciale Mobile» (GSM) fondé par la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications. Voir pour de plus amples détails quant au processus d'adoption de ce standard: Laborie L., Concurrence et changement technique. De la norme au marché, la trajectoire unique de la téléphonie mobile en Europe depuis les années 80, *Histoire, Economie et Société*, 2008, n°1, p. 91-101.; Dupuis P., La genèse de la norme GSM, *Cahier d'histoire des télécommunications et de l'informatique*, n°6, 2006, p.47-51.

²³³ Les standards «UMTS» (Universal Mobile Telecommunications System) ont été adoptés en 2002 au travers du «Groupe Speciale Mobile» (GSM) fondé par la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications. Ces nouveaux standards sont également présentés comme la troisième génération de téléphones portables (3G). Voir pour de plus amples détails quant au processus d'adoption de ce standard: Sanchez J., Thioune M., *UMTS*, Hermes Sciences, Paris, 2008.

²³⁴ Van Laer A., Liberalization or europeanization? The EEC Commission's policy on public procurement in information technology and telecommunications (1957-1984), *Journal of european integration history*, n°6, 2006, p.107-130.

«maillage» juridique permettant, en conformité avec l'article 95 TCE,²³⁵ une harmonisation du marché des télécommunications à l'échelle européenne.²³⁶ Si les intitulés de ces directives font directement référence aux communications dites électroniques, il ressort du considérant cinq du préambule de la directive «cadre»²³⁷ que l'ambition du législateur européen était d'offrir un cadre réglementaire commun à l'ensemble du secteur des services de communication compte tenu de la convergence grandissante entre les secteurs des médias, des télécommunications et des technologies de l'information.²³⁸ Ainsi, le secteur des médias, des courriers électroniques, des paiements «en ligne», des opérateurs «cathodiques» ou en ligne, tout comme les opérateurs de téléphonies mobiles sont indistinctement visés par les directives européennes de 2002.

Ces cinq directives, si elles organisent le secteur et offrent un cadre de protection des acteurs du secteur, visent également à transposer de manière progressive les principes de concurrence au secteur des télécommunications.²³⁹ Le rôle des États membres est redéfini et limité aux cas où le marché ne peut fonctionner comme, par exemple, le cas d'un abus de position dominante par un acteur économique ou d'une activité reconnue d'intérêt général.²⁴⁰ Sur base de ce dernier point, le législateur européen fonde le droit au «partage des ressources» qui prendra la

²³⁵ En effet, l'article 95 TCE mentionne: «Par dérogation à l'article 94 et sauf si le présent traité en dispose autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 14. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social, arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. (...)»

²³⁶ La première pièce de ce cadrage consiste en la directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées ainsi qu'à leur interconnexion. Cette directive est complétée par la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation des réseaux et des services de communications électroniques («directive autorisation»). Ces deux dernières directives se trouvent complétées par la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 mettant en place un cadre réglementaire unifié pour les réseaux et services de communications électroniques dénommée directive «service universel». Enfin la dernière pièce du maillage juridique européen réside en la directive 2002/58/CE du parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 instaurant un régime de protection des données personnelles et de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive «vie privée»).

²³⁷ Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques («directive-cadre»).

²³⁸ Jabot B., Vancrayebeck L., Les règles et les 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*, 2008/2, p.3-26.

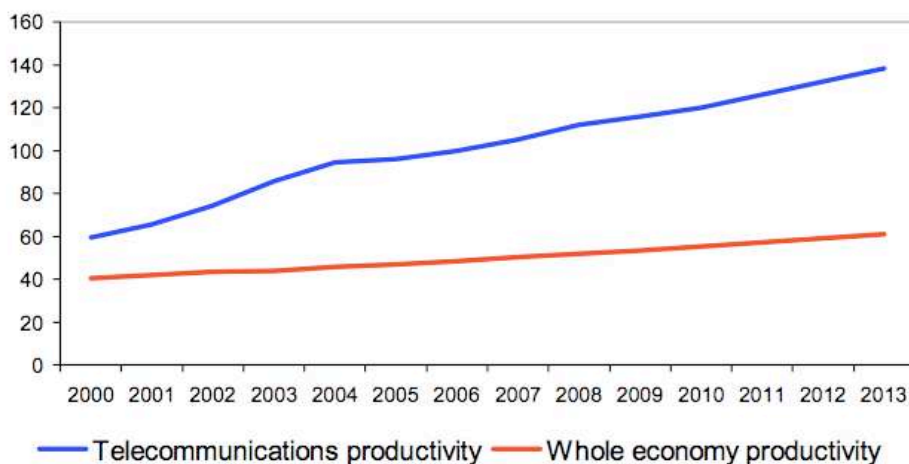
²³⁹ Article 81 à 89, TCE.

²⁴⁰ Driguez L., *Droit social et droit de la concurrence*, Collection de la Feduci Concurrence, Bruyant, Bruxelles, 2006.

forme de l'obligation de «partage des sites» dans le domaine de l'implantation des antennes relais aux échelons nationaux.²⁴¹ D'une manière plus générale, l'intervention du législateur européen vise également à organiser la concurrence et vise à éviter une appropriation des réseaux par les monopoles nationaux.²⁴²

Ce cadrage opéré et la libéralisation des marchés des télécommunications menée, l'expansion de la téléphonie mobile en Europe prend une dimension économique majeure jusqu'à devenir un véritable pilier du développement économique au sein de l'Union. En effet: «la norme commune GSM garantit l'interopérabilité et, ce faisant, la libre concurrence entre les opérateurs sur l'ensemble du territoire couvert par des antennes-relais répondant elles aussi aux mêmes normes. (...) La réussite de la politique européenne de téléphonie mobile est totale, en Europe mais aussi plus largement dans le monde.»²⁴³

Figure 9. Productivity in the EU telecommunications sector and economy as whole, thousands of euro per employee



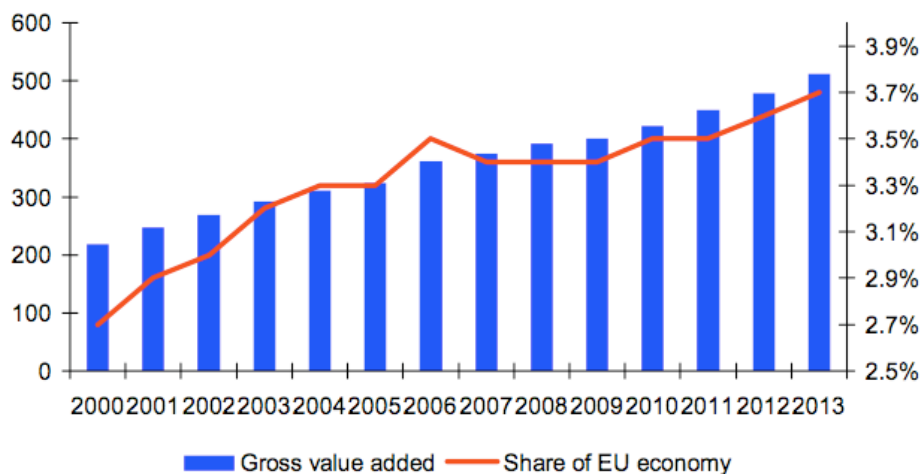
Source: cebr

²⁴¹ Directive 2002/19/CE, dite «Directive Accès», art. 12 §1.

²⁴² Grenier J., Introduction, *Cahier d'histoire des télécommunications et de l'informatique*, n°4, 2006, p.41-43.

²⁴³ Borraz O., Devigne M., Salomon D., *Réguler les risques émergents*, Rapport de recherche, CSO, Science Po Paris, Paris, 2005, p.17.

Figure 5. Value added of telecommunication sector, billions of euro, current prices (left axis), share of economy (right axis)



Ce processus d'expansion économique prend cependant un tournant inattendu lorsqu'en parallèle au développement et à la diffusion de la technologie, de plus en plus de mobilisations sociales émergent.²⁴⁴ Ces mobilisations participent à mettre à l'agenda public les enjeux sanitaires liés à une exposition de longue durée sur la santé humaine. Dans ce contexte, le climat de confiance nécessaire au marché est mis à mal. Plus fondamentalement, les enjeux mis en évidence lors des mobilisations sociales posent de nombreuses questions pour la conduite de l'action publique tant européenne que nationale.²⁴⁵ En effet: «si les outils qui permettent d'éviter toute entrave à la réalisation du marché intérieur, tout obstacle ou tout facteur de distorsion de concurrence, sont nombreux, il n'existe en revanche aucun instrument d'ordre juridique permettant de contourner la volonté des consommateurs lorsque ceux-ci s'opposent à une technologie.»²⁴⁶

Dans ce domaine, les mobilisations se focalisent sur les éventuels effets sanitaires induits par les ondes électromagnétiques.²⁴⁷ C'est alors directement à un appel à la responsabilité des acteurs politiques que les mobilisations font appel. L'Union Européenne a pourtant comme objectif d'assurer auprès des consommateurs/citoyens un niveau élevé de protection de la santé et ce dans

²⁴⁴ Aschien A., Cattelain D., *Alerte sur les portables*, Editions Mango, Paris, 2001.

²⁴⁵ Borraz O., Devigne M., Salomon D., *Réguler les risques émergents. La gestion des antennes relais de téléphonie mobile dans cinq pays européens*, Rapport de recherche, CSO, Paris, 2005.

²⁴⁶ Borraz O., Devigne M., Salomon D., *Réguler les risques émergents*, Rapport de recherche, CSO, Science Po Paris, Paris, 2005, p.18.

²⁴⁷ Bruggess A., *Cellular phones, public fears, and culture of precaution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

l'ensemble des politiques menées par la Communauté.²⁴⁸ Cependant, ce principe ne s'applique qu'en prenant strictement en compte le «principe de subsidiarité».²⁴⁹ La Commission Européenne est alors prise en étau entre d'une part, des demandes sociales qui sont des freins au marché, et d'autre part, des États membres qui se tournent vers l'Union européenne en vue de chercher si pas une solution, en tout cas un cadre d'action.²⁵⁰ Dans ce contexte, le Parlement adopte le 5 mai 1994 une résolution demandant à la Commission d'adopter des standards en matière d'exposition aux champs électromagnétiques des travailleurs, seul secteur des politiques sanitaires reconnu par la Commission à l'époque.²⁵¹

2. Vers des normes européennes en matière d'ondes électromagnétiques

Face à la montée des controverses socio-techniques, les parlementaires européens se mobilisent sur le dossier des ondes électromagnétiques. En effet, Paul Lannoye, député écologiste, légitimé par plusieurs scientifiques,²⁵² a mis à l'agenda politique les enjeux sanitaires des ondes électromagnétiques. En 1993, il organise au Parlement européen de Luxembourg un colloque international consacré aux questions relatives aux «Nuisances dues aux rayonnements non-ionisants».²⁵³ Dans le prolongement de ce colloque, Paul Lannoye édite un ouvrage intitulé: «La pollution électromagnétique et la santé».²⁵⁴ Cet ouvrage rassemble une série de données scientifiques sur les effets potentiels des ondes électromagnétiques. Suite à ces deux interventions et au succès qu'elles rencontrent, Paul Lannoye devient un des piliers fondateurs d'une résolution du Parlement européen adoptée en 1994.²⁵⁵ Cette résolution visait à proposer à la Commission des indications en vue d'une éventuelle directive encadrant l'exposition aux champs magnétiques. Ces

²⁴⁸ Article 152 §1 TCE: «(...) Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté. (...)»

²⁴⁹ Article 5 TCE: «(...) Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. (...)».

²⁵⁰ Résolution Parlement européen, 5 mai 1994, J.O. C205, 25/07/1994, P.0439.

²⁵¹ Résolution Parlement européen, 5 mai 1994, J.O. C205, 25/07/1994, P.0439.

²⁵² Remarquons tout particulièrement Roger Santini (pharmacologue- toxicologue, enseignant-chercheur à l'INSA de Lyon), Pierre Le Ruz (docteur en physiologie animale) ou encore Jean-Marie-Danze (chimiste et consultant).

²⁵³ Parlement Européen, *Nuisances dues aux rayonnements non-ionisants*, Luxembourg, 5 et 6 juillet 1993.

²⁵⁴ Lannoye P., *La Pollution électromagnétique et la santé*, Frison-Roche, Paris, 1994.

²⁵⁵ Résolution du Parlement européen, 5 mai 1994, J.O., C205, 25/07/1994, p.0439.

indications proposaient un cadre limitatif à l'égard des nuisances provoquées par les rayonnements non-ionisants. Si la téléphonie mobile n'était pas directement visée par cette résolution, elle sera néanmoins reprise dans l'ensemble des technologies basées sur l'exploitation des ondes électromagnétiques.

Cette interpellation n'aura cependant pas directement d'effet sur l'agenda de la Commission. Cette dernière estime en effet que la question des ondes électromagnétiques figurait déjà à l'agenda politique. En effet, la Commission finançait déjà des recherches dans le cadre de l'exposition aux lignes haute tension.²⁵⁶ Cependant, en 1995, les recommandations adoptées par le Parlement européen seront reprises dans un rapport scientifique danois adressé à la Commission. Dans ce rapport, pour la première fois, une étude va interroger directement les possibles effets sanitaires causés par les ondes électromagnétiques liées à la téléphonie mobile.²⁵⁷ Suite à la publication de ce rapport, la Commission financera une étude auprès de dix experts scientifiques.²⁵⁸ L'objectif est de fournir un cadre de référence susceptible de fonder une éventuelle action de la Commission dans ce domaine.²⁵⁹ «These recommendations covered studies in the fields of epidemiology, biology and human laboratory studies. They were endorsed by the WHO International EMF Programme and incorporated into its research agenda.»²⁶⁰

En 1996, ce comité d'expert rend son rapport. Ce dernier est articulé autour des problèmes liés au développement du réseau de téléphonie mobile. Sans jamais prôner des seuils spécifiques ou de liens de causalité clairement établis, le comité va néanmoins faire écho à «(...) la multiplication des inquiétudes dans la

²⁵⁶ Rapport OPECTS, Les lignes à haute et très haute tension: quels impacts sur la santé et l'environnement ? Compte-rendu de l'audition publique du 29 janvier 2009, Rapport de M. Daniel Raoul, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologique, n° 307 (2008-2009) - 31 mars 2009.

²⁵⁷ Borraz O., Devigne M., Salomon D., *Réguler les risques émergents*, Rapport de recherche, CSO, Science Po Paris, Paris, 2005, p.22.

²⁵⁸ Commission européenne, *Non-ionizing radiation: sources, exposure and health effects*, 1996.

²⁵⁹ Ce groupe de recherche est présidé par A. McKinlay qui était à l'époque le responsable du département de dosimétrie physique au sein de «l' Agency's centre for radiation Chemical and Environmental Hazards» en Angleterre. Il sera plus tard, président de l'ARSAC, président national pour le CIE, président de «EUROSKIN», vice-président de l'ICNIRP de 1996 à 2000 et président de l'ICNIRP de 2000 à 2004. Il est actuel un membre du comité de gestion du programme de recherche britannique de santé relatif à la téléphonie mobile et un membre du Comité consultatif international du projet d'EMF de l'OMS.

²⁶⁰ McKinlay A., EMFs and health research: where to now?, *Journal of Radiological Protection*, 1999, n°19, p. 199-200.

population à propos des antennes-relais, sans que des travaux sur ce thème ne soient cités. Le rapport conclut que si les effets thermiques sont admis et constituent le fondement de la réglementation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques, les effets non thermiques quant à eux ne sont pas établis et ne justifient pas, au moment où le rapport est publié, que des seuils plus bas soient adoptés. Mais il précise aussi qu'il conviendrait de mener des études épidémiologiques pour vérifier certaines hypothèses, concernant notamment des effets à long-terme.»²⁶¹ Ce groupe d'experts internationaux va constituer en 1996 la base du projet de recherche EMF mené au sein de l'OMS.

Les questionnements vont donc se poursuivre, alors qu'en parallèle la Commission européenne constitue et mobilise une communauté de chercheurs susceptible de lui fournir une expertise dans le secteur des ondes électromagnétiques. L'ensemble de cette communauté de chercheurs est à l'origine issue de l'ICNIRP, une association professionnelle de radiologie. Cette dernière adoptera par ailleurs en 1998 des recommandations relatives à l'exposition aux champs électromagnétiques qui seront, par la suite, adoptées par l'OMS et l'UE.

C'est dans ce contexte que quelques mois plus tard, le Conseil Européen demande à la Commission de fixer des recommandations en matière d'ondes électromagnétiques, répondant au souhait exprimé par le Parlement en 1994.

3. Des recommandations européennes en matière d'ondes électromagnétiques: l'adoption de la recommandation 1999/519/CE

3.1. Cadrage et portée de la recommandation du Conseil Européen

Suite aux questions relatives aux effets sanitaires liés aux ondes électromagnétiques, le Conseil Européen invite la Commission le 12 juillet 1999 «to keep the matters covered by this recommandation under review, with a view to its revision and updating, taking into account also possible effects, which are currently the objects of research, including relevant aspects of precaution and to

²⁶¹ Borraz O., Devigne M., Salomon D., *Réguler les risques émergents*, Rapport de recherche, CSO, Science Po Paris, Paris, 2005, p.22.

prepare a report, within five years, taking into account the reports, taking into account the reports of the Member States and latest scientific data advice.»²⁶²

Même si le Conseil européen reconnaît l'importance des enjeux portés par la téléphonie mobile, il met également en avant les incertitudes entourant l'utilisation et l'exposition aux ondes électromagnétiques. Cependant, en se basant sur les rapports du SSC²⁶³, du Health Group,²⁶⁴ des rapports de l'OMS et du rapport du groupe d'experts commandé par la Commission,²⁶⁵ le Conseil conclut «(...) that from scientific litterature currently available, there was no convincing evidence that exposure to EMFs shortens the life span of humans, or induces or promotes cancer. However, the same documents also stressed that further studies were needed to draw a more complete picture of health risks, especially about the possible cancer risks from long-term exposure to low-levels of EMFs.»²⁶⁶ Il est donc rendu nécessaire d'adopter, à défaut de normes, des recommandations. Ces dernières permettraient de garantir un climat de confiance nécessaire à la bonne conduite de l'économie européenne.

Compte tenu de l'état hétérogène de la littérature scientifique, les normes feront l'objet d'un «monitoring». Le Conseil convient qu'en attendant que des données scientifiques fiables établissent un éventuel lien de causalité, le cadre légal doit être ajusté compte tenu des avancées scientifiques. Ce faisant, le Conseil met en place les bases nécessaires à la construction d'une démarche de précaution fondée sur l'évolution des données scientifiques.

Plus fondamentalement, l'action du Conseil se justifie sur base de l'article 152 §1 TCE stipulant «qu'un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté. L'action de la Communauté, qui complète les politiques nationales, porte sur l'amélioration de la santé publique et la prévention des maladies et des

²⁶² Recommandation du Conseil Européen, J.O., L199, 30/07/1999, p.0059-0070.

²⁶³ Scientific Steering Committee, *Opinion on possible health effects from exposure to electromagnetic fields (0 Hz- 300 GHz)*, 25-26 juin 1998. Finalement adopté le 26-27 octobre 2000. Document référence: R013VDAT.

²⁶⁴ Ce groupe est également connu sous la dénomination «Health Question Working party». Il s'agit d'un groupe examinant les propositions de la Commission Européenne en vue de rendre des avis pour le Conseil européen au travers d'un dépôt d'un rapport auprès des membres permanents du groupe COREPER.

²⁶⁵ Commission européenne, *Non-ionizing radiation: sources, exposure and health effects*, 1996.

²⁶⁶ Recommandation du Conseil Européen, J.O., L199, 30/07/1999, p.0059-0070.

affections humaines et des causes de danger pour la santé humaine. Cette action comprend également la lutte contre les grands fléaux, en favorisant la recherche sur leurs causes, leur transmission et leur prévention ainsi que l'information et l'éducation en matière de santé.» En ce sens, il s'agit de la responsabilité du Conseil, en partenariat avec les services de la Commission, d'adopter des recommandations nécessaires à la protection des consommateurs.

3.2. Approche diachronique de l'adoption des recommandations du Conseil Européen

En parallèle à la construction d'une expertise scientifique, la Commission adopte le 4 juin 1997 au sein du cinquième programme cadre, un volet consacré aux questions des effets sanitaires liées aux ondes électromagnétiques.²⁶⁷ Elle demande également le 29 juillet 1997 au SSC de rendre un rapport sur l'état actuel des connaissances quant aux effets d'une exposition de longue durée aux ondes électromagnétiques. Alors que le rapport du SSC n'est pas encore rendu, l'ICNIRP publie en avril 1998 ses recommandations en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques. Ces recommandations seront presque directement reprises par l'OMS au travers du projet EMF. Face à la publication des ces recommandations, la Commission demande le 22 janvier 1998 au SSC de rendre son avis. Ce dernier conclura, après de deux jours de réunions tenues au Parlement européen le 25 et 26 juin 1998, que «(...) regarding non-thermal exposure to EMFs, the available literature does not provide sufficient evidence to conclude that long-term effects occur as a consequence of EMF exposure. Therefore any recommendation for exposure limits regarding non-thermal long-term effects cannot be made at this stage on scientific basis. (...) (we can conclude that) as regards the assessment of acute thermal effects (...) the advice of the ICNIRP guidelines provides the appropriate basis to develop exposure limits against risk.»

²⁶⁸ Sur base de cet avis, la Commission dépose le 11 juin 1998, une proposition de recommandation au Conseil européen. Dans cette proposition, la Commission reprend les recommandations du SSC et propose aux États membres d'adopter les

²⁶⁷ Proposal for an European Parliament and Council Decision adopting a program on Community action 1999-2003 on pollution-related diseases in the context of the framework for action in the field of public health - COM/97/0266 final_COD 97/0153/ J.O. C214, 16/07/1997, p.0007-0010.

²⁶⁸ Scientific Steering Committee (SSC), *Opinion on possible health effects from exposure to electromagnetic fields (0 Hz- 300 GHz)*, 25-26 juin 1998, Finalement adopté le 26-27 octobre 2000. Document référence: R013VDAT.

recommandations de l'ICNIRP.²⁶⁹ En parallèle, le Conseil, compte tenu de l'implication du Parlement dans la problématique des ondes électromagnétiques, demande le 3 juillet 1998, un avis au Parlement européen.

Entre temps, le «Health Questions Working Party» rend un premier avis le 14 juillet 1998. L'avis, sans être sévèrement critique, tend néanmoins à mettre en évidence les nombreuses incertitudes liées aux ondes électromagnétiques. L'avis du HQWP sera par la suite confirmé lors d'une journée d'étude organisée le 11 septembre 1998. Par ailleurs, l'HQWP a également interpellé le Conseil sur des questions techniques telles que le fait de mentionner plus clairement la portée de la recommandation (les effets thermiques avérés). L'HQWP exhorte également la Commission de clarifier la place du principe de précaution dans l'action environnementale européenne. Cette question sera par la suite reprise et développée par un comité parlementaire, le «Committee on Research, Technological Development and Energy», présidé par Monsieur Sacapagnini, un neuro-endocrinologue.²⁷⁰

Dans ce rapport, le comité expose sa vision du principe de précaution ainsi que ses implications pour le Conseil européen. Plus particulièrement, le comité recommande au Conseil d'appliquer le principe d'ALARA.²⁷¹ Ce rapport prendra une dimension politique lorsqu'une partie des recommandations qui y sont exprimées seront reprises par le Parlement européen dans le cadre de son avis. En effet, un premier avis du Parlement sera rendu le 25 février 1999.²⁷² Les recommandations du Parlement semblent alors s'appuyer tant sur la légitimité politique de cette instance que sur une expertise scientifique validée par le rapporteur. L'avis s'avère être relativement critique par rapport aux

²⁶⁹ Proposal for a Council Recommendation on the limitation of exposure of the general public to electromagnetic field (0 Hz to 300 GHz) - COM(98)268final

²⁷⁰ Le rapporteur du Parlement, Monsieur Tamino, est un député italien et biologiste de profession. PE - 228.970/fin

²⁷¹ ALARA est l'acronyme de l'expression anglophone «As Low As Reasonably Achievable». Ce principe est généralement appliqué dans les domaines où le risque existe lors d'exposition à de faibles doses (comme dans le secteur du nucléaire), et se traduit par l'application de toutes les solutions techniques raisonnablement possibles ont été mises en place pour réduire l'exposition d'individus/travailleurs. Sur ce principe voir: Galant J.-P., La prévention des risques technologiques et professionnelles en France et en Grande-Bretagne, des années 1970 à nos jours, *Revue Française des Affaires sociales*, n°2-3, 2008, p.301-321.

²⁷² Parlement européen, *Rapport sur la proposition de recommandation du Conseil relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques (0 Hz-300 GHz)*, (COM(98)0268 - C4-0427/98 - 98/0166(CNS)), 25 février 1999. DOC_FR\RR\373\373194 - PE 228.570/déf.

recommandations adoptées par le Conseil. Plus fondamentalement, le rapport Tamino, adopté le 10 mars 1999, contient seize amendements. Ces amendements peuvent être résumés en trois grandes critiques. Premièrement, le Parlement s'interroge sur la pertinence d'adopter des recommandations, et non pas des normes à proprement parler, qui seraient plus contraignantes pour les États membres. Le rapport rappelle également au Conseil que le Traité européen exige qu'une approche de précaution soit menée dans la conduite de l'action publique européenne. Le Parlement insiste également sur le concept d'ALARA qu'elle estime pertinent d'appliquer dans la thématique des ondes électromagnétiques. Finalement, le Parlement interroge le Conseil sur les critères de sélection des études scientifiques retenues afin de fonder scientifiquement les recommandations proposées par le Conseil.

Face à l'ensemble de ces avis et amendements, le Conseil estimera que sa proposition prenait déjà en considération les recommandations émises par le Parlement et autres comités. Le Conseil adoptera dès lors le 27 mai 1999, partiellement ou de manière exhaustive, neuf des dix-sept amendements proposés par le Parlement européen.²⁷³ Pour justifier son positionnement, le Conseil avancera que «The application of the precautionary principle and the ALARA principle was not accepted by the Commission (...) amongst the changes accepted (...) was the mentioning in the amended proposal that only established effects have been used as the basis for the recommended limitation of exposure and that Member State may, in accordance with the proportionality principle established in the Treaty, provide for a higher level of protection than that set out in the Recommendation. It was also included that the European bodies of standardisations should be encouraged to develop standards within the framework of Community legislation for the purposes of design and testing of equipment.»²⁷⁴

Plus particulièrement, le Conseil rejette l'application du principe d'ALARA. Selon elle, l'idée défendue par ce principe dans le cas particulier des ondes électromagnétiques n'est pas pertinente. Pour le Conseil, le principe d'ALARA ne s'applique que dans le cas où il s'agit de réguler l'exposition du grand public à des agents particuliers dont on subodore des effets nocifs et pour lesquels il n'existe

²⁷³ Document 8550/99 SAN79 ECO 228.

²⁷⁴ First implementation report, 2002, p. 9.

pas d'échelle d'exposition, comme c'est le cas de l'exposition à des radiations nucléaires.²⁷⁵ Or, dans le cas des ondes électromagnétiques, il n'existe pas de preuves scientifiques quant à d'éventuels effets sanitaires. Dans ces conditions, le Conseil estime que l'état d'avancement des données scientifiques ne lui permet pas d'appliquer le principe d'ALARA. Le Conseil conclut que «The ALARA principle is not defined in the treaty, and such a mention in the recitals is inappropriate.»²⁷⁶

En ce qui concerne l'application du principe de précaution, le Conseil estime que «(...) the present state of the art (according to the advice of the SCC) does not provide sufficient evidence for health concerns due to non-thermal effects of electromagnetic fields. Therefore the Commission did not consider it comprehensive enough to invoke the precautionary principle (...). This is fully in line with the Communication from the Commission on the precautionary principle which states that the precautionary principle should be invoked 'where there are indications that the possible effects on human health may be potentially dangerous.' This is not the case regarding EMFs as there are no clear scientific indications that the possible effects on human health may be potentially dangerous.»²⁷⁷ L'idée est alors de rentrer dans une logique de monitoring de la littérature scientifique en vue de réajuster «en continu» les recommandations européennes dans ce domaine.

Trois rapports de suivi ont été produits depuis l'adoption par le Conseil de ces recommandations. La première de ces évaluations sera menée en 2001 au travers d'un rapport rendu par «the independent EU Scientific Committee on Toxicity, Ecotoxicity and the Environment (SCTEE)». La deuxième évaluation a été organisée en 2007 au travers d'un rapport rendu par «the independent EU Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks (SCENIHR)». ²⁷⁸ Enfin, le même comité rendra un nouveau rapport en 2009.²⁷⁹ Aucun de ces rapports ne semble apporter de nouvelles informations susceptibles

²⁷⁵ Article 30, Traité EURATOM.

²⁷⁶ Réponse de la Commission européenne au rapport du Parlement européen, JFR/sectox/4337.

²⁷⁷ Réponse de la Commission européenne au rapport du Parlement européen, JFR/sectox/4337.

²⁷⁸ Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks (SCENIHR), *Possible effects of Electromagnetic Fields (EMF) on Human Health*, 16th plenary of 21 March 2007.

²⁷⁹ Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks, (SCENIHR), *Health Effects of Exposure to EMF*, 28th plenary on 19 January 2009.

d'amener la Commission à revoir sa position. Le manque d'ajustement des recommandations - alors que les controverses liées aux ondes électromagnétiques ne cessent de croître - fonde aujourd'hui la demande croissante des parlementaires européens d'adoption de recommandations, voire de normes, plus strictes.²⁸⁰

On peut s'étonner de la position des instances européennes quant aux conditions d'application du principe de précaution. En effet, ces dernières n'entendent appliquer ce principe que sur base de données scientifiques fiables, ou tout du moins sur base de la convergence d'une série d'éléments jugés suffisamment fondés scientifiquement pour engager sa responsabilité politique.²⁸¹ En réalité, cette position doit s'entendre, premièrement, dans son contexte, et deuxièmement, comme un ensemble de recommandations pour les États membres confrontés à des situations dans lesquelles le principe de précaution est appelé à s'appliquer.²⁸²

La position des institutions européennes doit avant tout être comprise comme une réponse aux arrêts de l'Organe d'appel de l'OMC lors des conflits opposant l'UE aux États-Unis dans le cadre de la commercialisation du bœuf aux hormones et des OGM.²⁸³ Ces arrêts ayant été, par ailleurs, mis en perspective par des crises sanitaires à répétition en Europe (OGM, biotechnologies, gestion de la crise de l'ESB, crise de la dioxine ...), la position des institutions européennes doit être lue au travers des enjeux économiques et politiques qu'elle recouvre.²⁸⁴ Dans ce cadre, la Commission, au travers de sa communication relative au principe de précaution, entend «donner une impulsion au débat en cours sur le principe de précaution à la fois au sein de la communauté et au niveau international»²⁸⁵ en replaçant son action dans les cadres d'interprétation fixés par l'OMC et donc d'assurer la conformité de l'action européenne et de ses États membres par apport

²⁸⁰ Parlement européen, *Projet de rapport sur les préoccupations quant aux effets sur la santé des ondes électromagnétiques*, 2008/2211(ini), PE416.575v01-00.

²⁸¹ Klink A., Dreyer M., Renn O., Stirling A., Van Zwanenberg P., *Precautionary risk regulation in european governance*, *Journal of risk research*, Vol.9, n°4, 2006, p.373-392.

²⁸² L'ensemble de ces contraintes se traduiront en 2000 par l'élaboration d'une communication de la Commission européenne sur le principe de précaution. Communication de la Commission, du 2 février 2000, sur le recours au principe de précaution, COM (2000)1.

²⁸³ OMC, Organe d'appel, Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés, arrêt Hormones, 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R WT/DS48/AB/R, (98-0099) AB-1997-4. Le conflit entre l'Union européenne et les Etats-Unis dans le cadre du boeuf aux hormones repose cependant sur une compréhension a priori opposée du principe de précaution. Voir pour une comparaison des approches européennes et américaines du principe de précaution: Weiner J.B., Rogers M.D., *Comparing precaution in the United-States and Europe*, *Journal of risk research*, Vol.5, n°4, 2002, p.317-349.

²⁸⁴ Bhagwati J. N., Hudec R. E., *Fair trade and harmonization. Prerequisites for free trade?*, Vol. 1, Economic analysis, vol. 2, Legal analysis, The MIT Press, Cambridge, 1997.

²⁸⁵ Point 3 du résumé de la Communication sur le principe de précaution, COM (2000)1.

aux règles de la libre concurrence.²⁸⁶ «En proposant sa communication comme une contribution à la «réflexion en cours» sur le principe de précaution, la Commission adopte une attitude offensive tout en affichant la volonté de construire un cadre qui puisse être partagé par les différents États. La Commission entend ainsi rappeler les acquis en la matière, fruits du différend sur le bœuf aux hormones. Les caractéristiques qu'elle pourra attribuer à la procédure d'évaluation des risques, ou encore à la forme de la mise en œuvre du principe de précaution, pour ne prendre que deux exemples, seront largement inspirées des propositions du rapport de l'O.A. dans le précédent différend. La Commission élabore d'autre part des propositions nouvelles qui devraient susciter la discussion à même de les préciser. En proposant par exemple de considérer le principe de précaution dans le cadre d'une «approche structurée de l'analyse du risque» fondée sur l'évaluation du risque, la gestion du risque et la communication du risque, elle avance des distinctions subtiles qu'il convient de préciser pour en saisir la portée.»²⁸⁷

Ces précisions mentionnées, le 8 juin 1999, le Conseil européen adopte officiellement les recommandations proposées par l'ICNIRP et l'OMS.²⁸⁸ Le vote autour de ces recommandations illustre cependant bien le climat d'incertitude entourant l'adoption de ces recommandations. A titre d'exemple, les Anglais réservèrent l'adoption des recommandations au Parlement national. Les Italiens, de leur côté, refusèrent d'adopter les recommandations. En effet, ces derniers avançaient que la législation italienne avait déjà fixé des standards plus sévères que ceux défendus par le Conseil. Les Italiens avaient alors peur qu'en adoptant les recommandations européennes, les industriels italiens puissent effectuer des recours en annulation contre les dispositions réglementaires italiennes.

4. Une problématisation fondée et légitimée par et pour l'expertise scientifique

Si l'Union européenne reconnaît l'importance des questions sanitaires posées par l'utilisation à large échelle des ondes électromagnétiques, elle n'entend fonder le

²⁸⁶ Godard O., Le principe de précaution. Renégocier les conditions de l'agir en univers controversé, *Natures, sciences, sociétés*, Vol.6, n°1, 1998.; Godard O., *Le principe de précaution comme principe d'action politique*, École Polytechnique, Laboratoire d'économétrie, août 2000.

²⁸⁷ Boy L., Charlier C., Rainelli M., Doussan I., Analyse de la communication de la Commission européenne de février 2000 au regard des débats actuels sur le principe de précaution, *Revue internationale de droit économique*, 2001/2, p.128.

²⁸⁸ Recommandation du Conseil Européen, 12 juillet 1999, 1999/519/EC.

cadre de ces enjeux que sur base de données scientifiques. Ce régime de régulation a alors pour effet d'initier une course poursuite à la production scientifique. En effet, au travers des programmes cadres, l'Union Européenne va financer de nombreuses recherches dans le domaine des ondes électromagnétiques.²⁸⁹ Au travers de ces différents programmes de recherche, c'est cependant toujours la même communauté qui se trouve mobilisée: l'ensemble des organismes et chercheurs issus du projet EMF de l'OMS et qui fournissent à l'Union Européenne depuis 1994 les informations nécessaires à la conduite de l'action publique. «La généralisation du financement de la recherche fournit une «manne financière» qui génère une activité continue au sein des laboratoires. De nouvelles unités s'intéressent au sujet et soumettent des projets. Parallèlement, les efforts de coordination de l'OMS produisent non seulement une forte interpénétration des laboratoires et des chercheurs au niveau mondial, mais assurent également une forte visibilité des travaux produits dans le monde entier. Ainsi, la prudence initiale des services de la Commission et des organisations internationales génère une dynamique, non seulement dans la production de résultats, mais également dans l'identification d'éléments comportant encore des incertitudes.»²⁹⁰

Parmi ces différents programmes de recherche c'est le projet «Interphone» qui fera le plus parler de lui.²⁹¹ Ce projet piloté par «The International agency for Research on Cancer» (IARC), une agence de l'OMS, avait pour ambition de faire une évaluation globale de la littérature scientifique des effets sanitaires liés aux ondes électromagnétiques dans le cas particulier de la téléphonie mobile. Cet état des lieux mené, le projet devait lui-même mener sa propre étude sanitaire. Cette dernière devait rassembler des acteurs scientifiques internationaux et fonder les recherches sur un protocole commun.²⁹² Les premiers résultats, publiés en 2008,

²⁸⁹ L'UE va ainsi financer de nombreuses recherches relatives aux enjeux liés aux ondes électromagnétiques *via* les programmes cadres de recherche (principalement le cinquième programme). D'une manière indirecte, l'UE fournit un support financier et logistique à des espaces de production d'expertise, tel que le projet EMF ou des cycles de conférences et séminaires.

²⁹⁰ Borraz O., Devigne M., Salomon D., *Réguler les risques émergents*, Rapport de recherche, CSO, Science Po Paris, Paris, 2005, p.28.

²⁹¹ Project Reference: QLK4-CT-1999-01563. Pour une description complète du projet de recherche voir: <http://www.iarc.fr/en/research-groups/RAD/RCAd.html>.

²⁹² Les pays participant à cette étude sont l'Allemagne, l'Australie, le Danemark, la Finlande, la France, l'Israël, l'Italie, le Japon, la Norvège, Nouvelle Zélande, le Royaume-Uni, et la Suède.

semblent mettre en évidence des effets sanitaires majeurs.²⁹³ Sur base de ces données, les parlementaires européens recommandent le renforcement des recommandations européennes en matière d'exposition des citoyens aux ondes électromagnétiques.²⁹⁴ Cependant, des conflits internes entre les scientifiques composant ce projet ont fortement ralenti le processus d'adoption du rapport final de recherche. C'est alors finalement en 2010 que le groupe Interphone publie ses résultats.²⁹⁵ La portée de ces derniers met cependant en évidence des effets sanitaires limités des ondes électromagnétiques. La faiblesse de ces conclusions, alors que tout au long du processus de recherche de nombreux conflits ont surgi entre les experts, ne semble pas rassurer les consommateurs. Il n'en demeure pas moins que le projet Interphone est à ce jour la plus grande étude menée sur les rapports entre l'utilisation du téléphone portable et les tumeurs cérébrales.²⁹⁶

Si ces projets mobilisent essentiellement des acteurs scientifiques et/ou des organismes publics, la particularité du régime instauré par l'Union Européenne permet également une mobilisation forte des opérateurs et producteurs du secteur de la téléphonie mobile. En effet, dès les années nonante, les opérateurs de téléphonie mobile prennent conscience de la dimension politique que prennent les enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques.²⁹⁷ Afin d'assurer la pérennité de leur marché, les opérateurs vont ainsi mettre en place en 1998 une association professionnelle rassemblant l'ensemble des constructeurs de téléphones portables: le «Mobile Manufacturer Forum» (MMF)²⁹⁸ dont le siège mondial sera fixé à Bruxelles. Ayant retenu la leçon du Congrès américain,²⁹⁹ le MMF va directement

²⁹³ Pour une revue critique des premiers résultats de l'étude Interphone et une liste de l'ensemble des articles publiés sur base du consortium de recherche, voir: <http://www.iarc.fr/en/research-groups/RAD/Interphone8oct08.pdf>.

²⁹⁴ Parlement européen, *Projet de rapport sur les préoccupations quant aux effets sur la santé des ondes électromagnétiques*, 2008/2211(ini), PE416.575v01-00.

²⁹⁵ The INTERPHONE Study Group, Brain tumour risk in relation to mobile telephone use: results of the INTERPHONE international case-control study, *International Journal of Epidemiology*, 2010, p.1-20.

²⁹⁶ OMS, Communiqué de presse, n°200, 17 mai 2010.

²⁹⁷ En effet, c'est en 1993, aux États-Unis, que la question des effets sanitaires des ondes électromagnétiques émerge. A l'époque, l'épouse d'un ingénieur physicien travaillant pour Motorola Inc. intente un recours en dommages et intérêts contre l'entreprise en question. En effet son mari est décédé un an plus tôt d'une tumeur au cerveau que l'épouse impute à une sur-exposition de son époux à des ondes électromagnétiques lors des phases de test d'un prototype d'antenne relais. Si ce recours aboutira à un non-lieu, il permettra néanmoins une mise à l'agenda politique des enjeux sanitaires des ondes électromagnétiques liées au déploiement d'un réseau national de téléphonie mobile.

²⁹⁸ <http://www.mmfai.org/public/>.

²⁹⁹ A la suite de recours en dommage et intérêt intenté contre les opérateurs de téléphonies mobiles aux États-Unis, le Congrès américain va auditionner les opérateurs de téléphonie mobile sur la

financer des programmes de recherche.³⁰⁰ Ils vont également financer en partie les recherches scientifiques menées dans le cadre du cinquième programme cadre. L'association MMF participera également activement à l'adoption de standards internationaux tels que le «Débit d'absorption spécifique (DAS)».³⁰¹ L'idée de ce standard est de reconnaître les préoccupations sociales liées aux potentiels effets sanitaires de l'utilisation de la téléphonie mobile. Pour ce faire, l'association, en adoptant le DAS, avance qu'un contrôle sur la puissance d'émission des appareils de téléphonie mobile doit être effectué. «Divers travaux avec les consommateurs sous la forme de «focus groups» ont en effet montré que les consommateurs n'étaient pas informés et ne souhaitaient pas forcément l'être. A l'inverse, lorsqu'on les informait sur l'existence de ce critère, les systèmes de distribution n'en faisaient pas état facilement, conduisant les consommateurs à soupçonner les industriels de vouloir leur cacher certaines données.»³⁰²

Du côté des opérateurs de téléphonie mobile, la réaction sera plus tardive mais similaire à celle des producteurs. Dans un premier temps, le caractère hétérogène que constituent le groupe des opérateurs et les disparités nationales freinent considérablement la possibilité d'action commune.³⁰³ Pendant longtemps, les opérateurs regroupés au sein de la «GSM Association» (GSMA), ne trouveront pas de modalités communes d'action. Cependant, dès 1990, les opérateurs vont lancer un groupe de travail relatif aux questions de santé et d'environnement abordant directement les questions liées à l'exploitation à large échelle des ondes

question des effets sanitaires de la technologie qu'ils entendent mettre sur le marché. Sans leur imposer un cadrage contraignant, le Congrès américain entendait responsabiliser les opérateurs et les distributeurs qui à l'époque, alors que la diffusion des questionnements sanitaires sur les ondes électromagnétiques pèse sur les cours de bourse des opérateurs, décident premièrement de financer un programme de recherche sur les effets sanitaires possibles des ondes électromagnétiques, deuxièmement de participer à une activité normative en partenariat avec les autorités européennes, qui aboutira plus tard à l'adoption du standard «Débits d'Absorption Spécifique» (DAS) et à l'adoption d'un «Mémorandum of Understandings» ainsi qu'à la création du «Manufacturer Forum». Voir: Aschien A., Cattelain D., *Alerte sur les portables*, Editions Mango, Paris, 2001.

³⁰⁰ Pour un descriptif complet du programme de recherche du MMF, voir: <http://www.mmfai.org/public/MMFresearch.cfm?lang=fr>.

³⁰¹ Communiqué de presse de l'UE, Des téléphones portables plus sûrs: la Commission européenne publie une nouvelle norme de sécurité relative aux champs électromagnétiques, 6 août 2001, références: IP/01/1190. Il y est notamment mentionné que «Les fabricants de téléphones portables collaborent à la définition de normes de sécurité et à leur application.»

³⁰² Borraz O., Devigne M., Salomon D., *Réguler les risques émergents*, Rapport de recherche, CSO, Science Po Paris, 2005, p.24.

³⁰³ Laborie L., Concurrence et changement technique. De la norme au marché, la trajectoire unique de la téléphonie mobile en Europe depuis les années 80, *Histoire, Economie et Société*, 2008, n°1, p. 91-101.

électromagnétiques.³⁰⁴ Mais c'est à l'échelle nationale que les opérateurs vont véritablement développer leur action. En effet, les enjeux de la controverse socio-technique se matérialisent pour les opérateurs dans des espaces géographiques limités: l'implantation d'antenne-relais. Ils vont par conséquent concentrer leurs efforts sur des politiques de communication. Les opérateurs vont alors contribuer à la mise en place de plateformes d'échange de «bonnes pratiques» au travers des rencontres au sein de GSMA.³⁰⁵ L'objectif est de former et de sensibiliser les opérateurs aux enjeux et dynamiques des controverses, en vue de réduire les conflits d'implantation. Au final, la réduction des conflits doit mener à une diminution des coûts.

Dans ce cadrage piloté par la recherche et la construction de données scientifiques, la place accordée à la perception sociale semble relever de la même dimension que celle développée par l'OMS: non pas un rejet mais bien une lecture critique. Ainsi, les questionnements entourant la technologie des ondes électromagnétiques sont perçus comme des freins à l'action publique. La Commission va donc, en s'inspirant des stratégies adoptées par l'OMS, organiser, à destination des États membres, des scientifiques et des acteurs économiques, des espaces de discussion et de formatage des politiques de communications. La Commission, via la DG Entreprise, organisera par exemple en 2004 deux conférences en partenariat avec GSMA et MMF. Le message central de ces deux conférences était qu'une meilleure communication avec le public était nécessaire en vue de permettre aux controverses de s'atténuer. Cette politique est jugée comme pertinente par la Commission car elle consiste en une solution évitant l'adoption de normes ou recommandations plus contraignantes.³⁰⁶ De son côté le «Joint Research Center»³⁰⁷ a également tenu un cycle de conférences exposant les connaissances scientifiques actuelles relatives aux ondes électromagnétiques. Ces séminaires étaient également destinés aux scientifiques et aux autorités sanitaires des États membres mais n'étaient pas ouvertes aux associations environnementales. «Ce cycle de séminaires s'inscrit dans un programme de

³⁰⁴ GSMA, Mobile Communications and Health Research Programme, 2010. Accessible en ligne: http://www.gsmworld.com/documents/gsma_health_research_programme.pdf

³⁰⁵ Le «Network Sharing Information Sources». Pour exemple de partenariat, voir: GSMA, Mobile Infrastructure Sharing. Accessible en ligne: <http://www.gsmworld.com/documents/gsma.pdf>

³⁰⁶ Conseil européen, Issues in mobile communications. Conference on mobile communications: Society, Health and Environment, Bruxelles, janvier 2004.; Conseil européen, Second Mobile Communications Seminar. Health, Environment and Society, Bruxelles, septembre 2004.

³⁰⁷ <http://ec.europa.eu/dgs/jrc/index.cfm>

coordination lancé par cette unité, intitulé « European Information System on Electromagnetic Fields Exposure and Health Impacts » et qui opère en lien avec l’OMS, l’ICNIRP et le COST 281. Il est étroitement lié au programme EMF-NET de la Commission, dont l’objet est de faire des revues de littérature, d’interpréter les travaux scientifiques sur les effets sur la santé des EMF et en générer de nouveaux. En mobilisant à la fois des experts scientifiques mais aussi l’ensemble des représentants des opérateurs et producteurs actifs dans le secteur de la téléphonie mobile, ce programme vise à répondre au débat public dans tous les pays de l’Union européenne. Il consiste à mettre à disposition des décideurs nationaux les productions du programme EMF-NET,³⁰⁸ de telle manière à les insérer dans une démarche de communication sur les risques ; il vise aussi à développer des outils facilitant la diffusion des données et à réaliser des études complémentaires.»³⁰⁹

Tout comme dans le cas de la stratégie de communication mise en place par l’OMS, la politique de communication mise en place par la Commission et ses agences spécialisées revient à gérer plus qu’à comprendre les tensions au sein de l’opinion publique.

5. La dynamique du régime de régulation au niveau européen

Le processus de gestion des enjeux sanitaires issus de l’exploitation des ondes électromagnétiques, elles-mêmes liées à l’exploitation de la téléphonie mobile, s’est inscrit à l’échelle européenne dans la politique des télécommunications. Ce secteur économique représente des enjeux économiques et politiques importants, tant pour les États membres que pour l’UE. Dans ce contexte, la mise à l’agenda

³⁰⁸ «EMF-NET is a Coordination Action that aims to provide a framework for the coordination of the results of the research activities related to the biological effects of electromagnetic fields, considering also the potential risks related to exposure in the working environment (occupational exposure). The EMF-NET Consortium involves 41 participants, including all the coordinators of the EC (FP5) on-going projects, coordinators of research projects at European national level (Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Italy, UK), and representatives of other EC and international activities, such as EC COST ACTION 281 and the WHO EMF project, associations of industries and manufactures, regulatory bodies, scientific associations, and trade union associations.» <http://web.jrc.ec.europa.eu/emf-net/aims.cm>

EMF-Net rassemble dès lors des représentants de différents États membres et dont les affiliations institutionnelles sont variées. On y retrouve tant des acteurs économiques, publics que sociaux ou scientifiques (tant sciences exactes que sciences sociales). L’idée est alors de rassembler l’ensemble des acteurs et expertises pertinents en vue de produire une expertise pour le décideur européen et, par ricochet, national.

³⁰⁹ Borraz O., Devigne M., Salomon D., *Réguler les risques émergents*, Rapport de recherche, CSO, Science Po Paris, Paris, 2005, p.27.

politique des enjeux sanitaires par le Parlement européen a pris place dans un environnement largement politisé et hiérarchisé. Face à ces questionnements, l'UE a été amenée à adopter des recommandations fixant des seuils maximaux en matière d'exposition en se basant sur l'état des connaissances scientifiques en la matière. Comment l'UE a-t-elle déterminé les intérêts en jeu dans le cadre de la politique des ondes électromagnétiques ? Quels sont les facteurs ou variables qui ont déterminé le comportement des institutions européennes ? Comment peut-on rendre compte du processus de régulation des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques ? Ces questions ne sont pas simples. En effet, le processus de construction du régime européen semble composé de multiples acteurs dont les stratégies semblent à la fois similaires et divergentes.

Dans ce régime quatre catégories d'acteurs sont actifs: les acteurs publics (le Parlement, la Commission, les États membres...), les acteurs scientifiques (l'ICNIRP, l'OMS, des scientifiques individuels...), les acteurs économiques (GSMA, MMF...) et finalement les acteurs associatifs. Ces quatre acteurs composent des «forums» c'est-à-dire, des espaces de construction du monde au travers d'une sélection compétitive des idées. Ainsi, chaque acteur a sa propre problématisation des enjeux liés aux ondes électromagnétiques. Afin de construire l'action publique, ces acteurs interagissent dans un espace symbolique, le forum des communautés des politiques publiques.

Sur la scène européenne, nous pourrions présenter ce processus d'alignement progressif comme la mise en place, par les acteurs scientifiques, de trois processus successifs d'intéressement visant à présenter les acteurs scientifiques comme une «communauté épistémique».³¹⁰ Cette communauté va associer progressivement les acteurs économiques afin de composer une «communauté épistémique élargie».³¹¹ Ce processus d'élargissement progressif va alors permettre l'alignement des acteurs sur une problématisation commune. Cette dernière présente alors les enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques comme un problème technique et scientifique.

³¹⁰ Haas P.M., Epistemic communities and international policy regulation, *International Organization*, Vol.46, n°1, 1992, p.1-35.

³¹¹ Brown N., Hope against hype: accountability in biopasts, presents and futures, *Science studies*, Vol.16, n°2, 2003, p.3-21.; Brown N., Shifting tenses-from regimes of truth to regime of hope, *SATSU working paper*, n°30, p.1-17.

5.1. L'émergence d'une communauté: de l'IRPA à l'ICNIRP

Comme nous l'avons montré, en parallèle à la mise à l'agenda politique des effets sanitaires liés aux ondes électromagnétiques, des efforts sont entrepris par différentes associations scientifiques, d'abord l'IRPA³¹² et par la suite le ICNIRP³¹³, en vue de dépasser les divergences structurant le débat scientifique.³¹⁴

La première association à investir le champ des ondes électromagnétiques est l'IRPA. L'IRPA est une association internationale dont l'objectif est de «provide a medium whereby those engaged in radiation protection activities in all countries may communicate more readily with each other and through this process advance radiation protection in many parts of the world. This includes relevant aspects of such branches of knowledge as science, medicine, engineering, technology and law, to provide for the protection of man and his environment from the hazards caused by radiation, and thereby to facilitate the safe use of medical, scientific, and industrial radiological practices for the benefit of mankind.»³¹⁵ L'IRPA peut être considérée comme une association professionnelle rassemblant les scientifiques dans le secteur de la radiologie.

Lors de sa création en 1966, l'IRPA avait comme principal centre d'intérêt l'étude des radiations nucléaires. Mais en 1974, un groupe de travail est constitué au sein de l'association en vue de travailler plus particulièrement sur les rayonnements non-ionisants (groupe RNI).³¹⁶ C'est à partir de ce groupe de travail que sera constitué, en 1977, l'INIRC.³¹⁷ D'abord totalement intégré dans l'IRPA, ce groupe de travail deviendra l'ICNIRP, une organisation autonome, en 1992.³¹⁸

³¹² International Radiation Protection Association - <http://www.irpa.net/>.

³¹³ International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection - <http://www.icnirp.de/>.

³¹⁴ Remarquons tout de même qu'à l'origine les questionnements sanitaires entourant l'utilisation des ondes électromagnétiques portaient, à l'origine, sur les effets sanitaires d'une exposition de longue durée aux ondes électromagnétiques produites par les lignes haute tension. Voir à titre d'exemple de controverse: Brodeur P., *The Zapping of America: microwaves, their deadly risk, ad the cover up*, Norton, New-York, 1977.; Brodeur P., *Currents of death: power lines, computer terminals, and the attempt to cover up their threat to your health*, Simon an Schuster, New-York, 1989.; Brodeur P., *The great power lines cover-up: how the utilities and government are trying to hide the cancer hazard posed by electromagnetic fields*, Little-Brown, New-York, 1993.

³¹⁵ http://www.irpa.net/index.pH?option=com_content&view=category&layout=blog&id=94&Itemid=60.

³¹⁶ 3rd International Congress of the International Radiation Protection Association, 1973.

³¹⁷ 4th International Congress of the International Radiation Protection Association, 1977.

³¹⁸ 8th International Congress of the International Radiation Protection Association, 1992.

Dès 1977, l'IRPA, via son groupe de travail INIRC et en collaboration avec la Commission d'Hygiène de l'Environnement (CHE) de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), entreprend d'adopter des normes fixant des critères d'hygiène minimums relatifs aux rayonnements électromagnétiques. Ces travaux sont menés dans le cadre du programme «Critères d'Hygiène de l'environnement» de l'OMS et sont financés par le programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).³¹⁹ Sans fixer des critères ou des normes, les rapports proposent des présentations générales, des informations sur les techniques et instruments de mesure des ondes ainsi qu'une première étude de la littérature scientifique.³²⁰ L'idée était alors de rassembler dans un même document un ensemble d'informations jugées pertinentes en vue d'une éventuelle régulation.

Par la suite, l'IRPA et l'OMS publieront également des études bibliographiques relatives aux effets biologiques potentiels liés à une exposition de longue durée à des ondes électromagnétiques.³²¹ L'objectif de ces différentes publications est de contribuer à «(...) l'établissement d'un guide destiné à limiter l'exposition aux champs électromagnétiques à des niveaux assurant la protection des personnes contre les effets nocifs connus de ces champs.»³²² Si aucun guide ne sera finalement publié en partenariat avec l'OMS, l'IRPA publiera sur base des travaux du groupe INIRC deux guides exposant une série de recommandations quant à l'exposition aux ondes électromagnétiques de haute fréquence.³²³ Ces

³¹⁹ «Créé en 1972, le PNUE est la plus haute autorité environnementale au sein du système des Nations Unies. Le Programme joue le rôle de catalyseur, de défenseur, d'instructeur et de facilitateur œuvrant à promouvoir l'utilisation avisée et le développement durable de l'environnement mondial. A cette fin, le PNUE collabore avec de nombreux partenaires, dont des organes des Nations Unies, des organisations internationales, des gouvernements nationaux, des organisations non gouvernementales, le secteur privé et la société civile. Le travail du PNUE consiste à : évaluer les conditions et les tendances environnementales mondiales, régionales et nationales; développer des instruments environnementaux nationaux et internationaux; renforcer les institutions afin d'assurer une gestion avisée de l'environnement; faciliter le transfert des connaissances et de technologies pour un développement durable; encourager de nouveaux partenariats et de nouvelles perspectives au sein de la société civile et du secteur privé.» Pour de plus amples informations, voir : <http://www.unep.org/french/>.

³²⁰ United nations Environment Program/World health Organization/International Radiation Protection Association, Extremely low frequency (ELF) fields, World health Organization, *Environmtal Health Criteria*, n°35, 1984.

³²¹ United nations Environment Program/World health Organization/International Radiation Protection Association, Extremely low frequency (ELF) fields, World health Organization, *Environmtal Health Criteria*, n°69, 1987.; United nations Environment Program/World health Organization/International Radiation Protection Association, Extremely low frequency (ELF) fields, World health Organization, *Environmtal Health Criteria*, n°137, 1993.

³²² Cahier de notes documentaires-Hygiène et sécurité du travail, n°182, 2001, p.2.

³²³ International Radiation Protection Association/International Non-Ionizing Radiation Committee (IRPA/INIRC), Guidelines on limits on exposure to radiofrequency electromagnetic fields in the

dispositions seront par la suite reprises et largement diffusées par l'ICNIRP. Ce dernier élargira cependant l'amplitude des recommandations. En effet, en 1994, l'ICNIRP adopte des recommandations en prenant en compte l'exposition à basses et très basses fréquences.³²⁴ Dès sa création, l'ICNIRP va bénéficier d'une reconnaissance internationale. Elle sera par exemple reconnue par l'OMS et le OIT comme un acteur central de la régulation des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques.³²⁵ L'ICNIRP se positionne d'ailleurs clairement comme un acteur indispensable. Cette dimension se retrouve dans sa composition hétérogène (la commission rassemble des experts tant dans les domaines de l'épidémiologie que dans le domaine de la physique et de la biologie). Mais c'est aussi dans la composition de ses organes de gestion et de ses groupes de travail que l'on peut se rendre compte de la volonté de l'ICNIRP de se présenter comme un acteur neutre et représentant l'intérêt général. L'IRPA propose un profil très différent de l'ICNIRP. En effet, l'IRPA est avant tout portée par des représentants Américains. Lorsque l'on regarde la composition de son assemblée générale, on se rend compte de la surreprésentation des scientifiques américains (alors que la moyenne se situe à 3.83 représentants par pays membres, les États-Unis en compte trente - voir graphique). Si cette surreprésentation peut être expliquée historiquement par le fait que l'IRPA est issue de la «Health Physics Society» qui est l'association professionnelle américaine des physiciens, cette domination américaine se voit renforcée par le fait que le président du conseil d'admission est également un américain.³²⁶ De plus, les compétences de l'assemblée peuvent être déléguées au conseil exécutif. Or, le président du «Executive Council» est également américain.³²⁷ L'image de l'IRPA apparaît alors toute différente.

frequency range of 100 kHz to 300GHz, *Health Phys.*, 1988, n°54, p. 115-123.; International Radiation Protection Association/International Non-Ionizing Radiation Committee (IRPA/INIRC), Interim guidelines on limits of exposure to 50/60 Hz electric and magnetic field, *Health Phys.*, 1990, n°58, p. 113-121.

³²⁴ International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP), Guidelines on limits of exposure to static magnetic field, *Health Phys.*, 1994, n°66, p. 100-106.

³²⁵ Si le partenariat avec l'OMS semble évident, puisque les normes de l'ICNIRP seront reprises par l'OMS, en ce qui concerne l'OIT, l'ICNIRP fait partie des associations bénéficiant d'un partenariat spécial avec l'OIT. L'ICNIRP est alors reprise dans la «Special List of Non-Gouvernemental International Organizations». Voir: http://www.ilo.org/public/english/bureau/pardev/civil/special_list.htm.

³²⁶ Kenneth R. Kase, Health Physics Society.

³²⁷ Kenneth R. Kase, Health Physics Society.

Comparativement à l'IRPA, l'ICNIRP adopte un profil très différent. En effet la représentativité au sein de l'ICNIRP est fortement pondérée et hétérogène. Cette pondération tant des nationalités que des expertises permet la construction d'une image neutre et indépendante. Dans ce contexte, les ambitions de régulation de l'ICNIRP semblent davantage légitimes.

Afin de renforcer cette image, une ingénierie institutionnelle est également mise en place. Ainsi, les membres fondateurs de l'ICNIRP vont le structurer au travers de la constitution d'une commission composée de quatorze experts, élus par leurs pairs, ainsi que d'un «pool» d'experts attitrés. L'accès actif aux travaux de la commission est donc clairement fondé sur la cooptation.³²⁸ Ce processus est présenté comme permettant d'assurer une indépendance, une stabilité ainsi que la recherche d'un haut niveau d'excellence scientifique. Suivant le programme de travail, des comités scientifiques permanents sont formés de scientifiques enregistrés auprès du secrétariat.³²⁹

L'ICNIRP a comme ambition de rendre des avis indépendants sur des sujets traitant des ondes électromagnétiques ou des radiofréquences incluant les micro-ondes, les champs électriques statiques et variables, les champs magnétiques, les rayons optiques (ultraviolets, visibles et infrarouges, lasers et les ultra-sons).³³⁰ L'ICNIRP ne produit donc pas directement des recherches mais bien des avis, des valeurs-guides, des revues de littérature.³³¹ Sa principale mission repose sur la diffusion de ces travaux auprès d'organisations internationales par le biais d'un site, d'un journal et de la participation de ses membres à divers autres groupes ou organisations.

En façonnant de la sorte l'ICNIRP, tant en interne qu'en externe, les acteurs scientifiques entendent offrir une structure susceptible de se positionner sur la scène internationale comme une «communauté épistémique». Autrement dit

³²⁸ <http://www.icnirp.de/commission.htm>.

³²⁹ Il existe quatre commissions permanentes: une traitant des dimensions épidémiologiques, une traitant des questions physiques, une traitant des questions biologiques et finalement une abordant les dimensions optiques. <http://www.icnirp.de/sc.htm>.

³³⁰ <http://www.icnirp.de/aim.htm>.

³³¹ Ainsi, la principale contribution de l'ICNIRP au débat sur les effets sanitaires liés à la multiplication des ondes électromagnétiques consiste en la diffusion en 1996 des valeurs-guide concernant les champs électromagnétiques. International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP), Guidelines on limits of exposure to static magnetic field, *Health Phys.*, 1994, n°66, p. 100-106.

comme «(...) a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area».³³² Cette communauté rassemble des acteurs scientifiques issus de différentes disciplines scientifiques et issus de contextes institutionnels hétérogènes. Ils partagent cependant une même problématisation des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques. Ainsi, les acteurs composant la communauté partagent « (...) (1) a shared set of normative and principled beliefs which provide a value-based rationale for the social action of community members, (2) a shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiples linkages between possible policy actions and desired outcomes; (3) a shared notions of validity – that is, intersubjective, internally defined criteria for weighting and validating knowledge in the domain of their expertise; and (4) a common policy enterprise – that is, a set of common practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhanced as a consequence.»³³³

Si, à ce stade, l'ICNIRP se positionne et se structure comme une communauté épistémique, elle n'est cependant pas encore considérée comme telle par les autres acteurs actifs sur le forum des communautés des politiques publiques. Ainsi, tant pour les acteurs économiques ou publics que sociaux, l'ICNIRP n'apparaît que comme une association de scientifiques, dont le positionnement sur la scène internationale et la volonté de participer à la dynamique du régime de régulation n'est pas encore clairement acceptée. L'ICNIRP doit alors mettre en place des stratégies d'intéressement afin d'entraîner les autres acteurs actifs sur le forum des communautés des politiques publiques. Cette reconnaissance va être rendue possible au travers de l'inscription de l'ICNIRP dans le projet EMF de l'OMS. En s'inscrivant dans ce projet, l'ICNIRP va pouvoir bénéficier d'un espace de médiation reconnu comme légitime par les acteurs publics.³³⁴ L'ICNIRP va alors

³³² Haas P.M., Epistemic communities and international policy coordination, *International Organization*, Vol.46, n°1, 1992, p.3.

³³³ Haas P.M., Epistemic communities and international policy coordination, *International Organization*, Vol.46, n°1, 1992, p.3.

³³⁴ En effet, l'OMS est une organisation internationale dont la légitimité est forte auprès des instances internationales, dont la Commission européenne. Voir sur ce point: Guigner S., L'odyssée de l'administration européenne de la santé: la quête de leadership, *Politique*

pouvoir promouvoir sa lecture des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques et ses instruments de régulation: les normes d'émission adoptées par l'ICNIRP.

5.2. Une communauté épistémique légitime: de l'ICNIRP au projet EMF de l'OMS

Au-delà des partenariats avec l'IRPA dans le cadre du programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), c'est véritablement en 1996 que l'OMS met à son agenda la question des effets sanitaires des ondes électromagnétiques. C'est en effet à ce moment que l'OMS lance un programme de recherche dénommé «Electromagnetic Field» («EMF projet»), qui est créé dans le prolongement de la constitution par la Commission européenne d'un groupe d'experts liés aux ondes électromagnétiques.³³⁵

Le projet EMF a pour principal objectif de dresser une revue de la littérature scientifique ayant attrait à la question des ondes électromagnétiques et d'en évaluer la pertinence.³³⁶ La raison d'être de ce projet réside dans le fait que l'OMS s'inquiète de ce qu'un grand nombre de personnes se préoccupe des effets pour la santé des champs électromagnétiques.³³⁷ Ces questions prennent également une importance grandissante due à la multiplication des sources et des technologies basées sur la technologie des ondes électromagnétiques.

L'objectif officiel du projet EMF est de rassembler «(...) current knowledge and available resources of key international and national agencies and scientific institutions in order to develop scientifically-sound recommendations for health risk assessments of exposure to static and time varying electric and magnetic fields in the frequency range 0-300 GHz.»³³⁸ Pour ce faire, le *design* du projet a été pensé, tant en interne qu'en externe, en vue de collecter suivant un processus de *peer-reviewing* des données scientifiques faisant autorité et de les diffuser à

européenne, 2003/3, n°11, p.31-56.; Beigbeder Y., *L'organisation mondiale de la santé*, PUF, Paris, 1995.

³³⁵ <http://www.who.int/peh-emf/en/>.

³³⁶ Projet EMF, Progress Report, 1996-1997. Accessible en ligne: <http://www.who.int/peh-emf/publications/reports/en/ProgressReport96-97.pdf>.

³³⁷ OMS, Instauration d'un dialogue sur les risques dus aux champs électromagnétiques, Genèves, 2005. Accessible en ligne: http://www.who.int/peh-emf/publications/emf_risk_french.pdf.

³³⁸ WHO, The International EMF Project, *Progress report*, June 2007-2008, p. 5

l'échelle internationale. Plus précisément, les objectifs impartis au projet EMF peuvent être résumés en sept grands axes: passer en revue la littérature scientifique sur des effets biologiques d'exposition, identifier les lacunes dans la connaissance exigeant la recherche qui améliorera des estimations de risque sanitaire, encourager un ordre du jour focalisé de la recherche de haute qualité, évaluer formellement les risques sanitaires de l'exposition d'EMF, encourager les normes harmonisées et politiquement acceptables, fournir des informations sur la perception de risque, la transmission du risque, le management du risque et finalement d'être une organisation «ressource» pour les entités nationales ou non-gouvernementales.

Afin de répondre à ces différents objectifs, le projet est composé de différentes instances, coordonnées par le secrétariat général du projet: il s'agit de «l'International Advisory Committee» (IAC), le «Research Coordinating Committee» (RCC) et le «Standards Harmonization Committee» (SHC).

L'IAC se compose de membres d'organismes internationaux, d'établissements de collaboration et d'administrations³³⁹ et consiste en un forum dont l'objectif est d'éclairer les enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques par des données scientifiques pertinentes, de passer en revue la gestion relative à l'information à la médecine du travail et, finalement, de rendre des avis sur la conduite du projet. C'est à ce niveau que l'on voit se raccrocher la communauté épistémique constituée au travers de l'ICNIRP.

Le RCC est composé de représentants des centres d'OMS, des États membres, des agences de recherche et des scientifiques. Ce comité a pour mission d'effectuer des revues de la littérature scientifique relatives à la question des ondes électromagnétiques. Dans le cadre de la conduite de sa mission, le RCC prête tout particulièrement attention à ce que des données essentielles à la construction d'un cadre normatif soient rendues disponibles, essaie d'éviter la duplication inutile de

³³⁹ En 2009 les pays engagés dans ce forum sont au nombre de 54: Armenia, Australia, Austria, Bahrain, Bangladesh, Belgium, Brazil, Bulgaria, Canada, Czech Republic, China, Costa Rica, Croatia, Cuba, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Egypt, Finland, France, Germany, Greece, Hong Kong SAR, Hungary, Indonesia, Ireland, Israel, Italy, Japan, Kenya, Republic of Korea, Luxembourg, Malaysia, New Zealand, Norway, the Palestinian Authority, Peru, Philippines, Poland, the Russian Federation, Singapore, Slovenia, South Africa, Spain, Sweden, Switzerland, United Republic of Tanzania, Thailand, The Netherlands, Turkey, United Arab Emirates, United Kingdom, and the United States of America.

la recherche, en s'assurant que les ressources soient utilisées efficacement, encourage l'utilisation des protocoles normalisés afin que des résultats puissent être facilement comparés et ainsi permettre des méta-analyses, et finalement de constituer une base de données mise à jour des recherches menées dans le champ des ondes électromagnétiques. Toute personne intéressée par les thématiques des ondes électromagnétiques peut faire entendre ses suggestions auprès du comité qui les mettra, s'il le juge opportun, à l'agenda des réunions du comité.

Le SHC a pour ambition de veiller à la coordination des normes relatives aux ondes électromagnétiques et ce à l'échelle mondiale. Les réunions de ce comité sont ouvertes à tous les scientifiques impliqués de près ou de loin aux processus de normalisation tant à l'échelle régionale, nationale qu'internationale.

Comme mentionné, l'ensemble de ces comités sont coordonnés par un secrétariat général (SG) dont la responsable, Dr Emilie van Deventer, s'avère être une ancienne présidente de l'ICNIRP. Cette dernière est considérée comme une fonctionnaire internationale et est rattachée directement à l'OMS via l'unité de santé environnementale. La relation se tissant entre le projet EMF et l'ICNIRP apparaît dès lors comme structurelle, puisque la directrice du projet se trouve être l'ancienne présidente de l'ICNIRP, mais aussi parce que les acteurs scientifiques mobilisés dans le cadre du projet EMF s'avère être la communauté épistémique construite au travers de l'ICNIRP.

Ainsi, l'inscription de l'ICNIRP dans le projet EMF lui permet non seulement de renforcer sa présence sur la scène internationale en tant que communauté épistémique mais aussi de se constituer en tant que communauté épistémique «légitime». Cette image va alors être largement diffusée sur la scène internationale au travers des rapports produits par le projet EMF tout comme de la diffusion des rapports dans ses organisations internationales telles que la Commission Européenne et, de manière plus ponctuelle, le Bureau International du Travail (BIT),³⁴⁰ l'Agence pour la Recherche sur le Cancer (ARC)³⁴¹ et finalement de l'International Telecommunication Union (ITU).³⁴²

³⁴⁰ Le BIT et l'ICNIRP ont particulièrement travaillé ensemble et en partenariat avec les services de la Commission Européenne et du Parlement européen dans le cadre de l'élaboration de la directive du 24 avril 2004 «on the minimum health and safety requirements regarding the exposure

On voit donc émerger sur la scène internationale un forum des acteurs scientifiques incarné par le projet EMF. Ce forum est structuré comme une communauté épistémique dont la légitimité est acceptée et diffusée sur la scène internationale. Cependant, si cette communauté épistémique est légitimée, elle n'est pas encore en position d'imposer sa problématisation aux autres acteurs du forum des communautés des politiques publiques. Les acteurs économiques vont alors devoir intéresser les autres acteurs afin d'imposer leur problématisation dans le régime de régulation.

Ce processus d'intéressement se construit en deux temps. Tout d'abord, une alliance avec les acteurs économiques est passée. Cette dernière se matérialise par l'adoption des normes d'exposition adoptées par l'ICNIRP et des stratégies de communication compatibles avec les contraintes opérationnelles et économiques des opérateurs. Ensuite, l'alliance avec les acteurs publics se matérialise, quant à elle, par l'adoption des recommandations en matière d'émission d'ondes électromagnétiques. Nous montrerons alors que ce processus d'intéressement et d' enrôlement permet en définitive la transformation de la communauté épistémique en une communauté épistémique «hybride». Cette dernière génère, en définitive, «une communauté d'opportunité» au niveau du régime de régulation.

5.3. Le renforcement de la communauté épistémique: la création d'une alliance entre acteurs scientifiques et acteurs économiques

Le forum des acteurs économiques est composé de l'ensemble des opérateurs et fabricants actifs sur le marché de la téléphonie mobile. Il s'agit d'entreprises privées à but commercial, *a priori* en concurrence. Cependant, l'expansion d'un marché de la téléphonie mobile a très vite imposé une forme de standardisation des technologies.³⁴³ Les opérateurs de téléphonie mobile ont donc, dès le départ,

of workers to the risks arising from physical agents (electromagnetic fields)», 18th individual Directive within the meaning of Article 16(1) of Directive 89/391/EEC).

³⁴¹ Au-delà des rencontres ponctuelles relatives aux effets sanitaires convergents entre les deux institutions, l'IARC a tout particulièrement travaillé en partenariat avec le projet EMF au travers de l'étude InterPhone financée par la Commission Européenne dans le cadre du cinquième programme cadre - <http://www.iarc.fr/ENG/Units/RCA4.php>.

³⁴² Au travers essentiellement de journées d'étude. On retiendra à titre d'exemple la journée d'étude du 20 novembre 2007 consacrée à l'étude de «Human Exposure to Electromagnetic Fields (EMFs)», <http://www.itu.int/ITU-T/worksem/emc-emf/200711/index.html>.

³⁴³ Pelkmans J., The GSM standard. Explaining a success story, *Journal of european public policy*, Vol.8, n°3, 2001, p.432-453.

participé à une convergence entre les différents acteurs économiques. Cette convergence s'est par la suite officialisée par la constitution à l'échelle internationale de deux associations: «GSMA»³⁴⁴ et «Mobile Manufacturer Forum» (MMF).³⁴⁵

GSMA est une association internationale représentant les opérateurs de téléphonie mobile. Cette association comprend les 800 plus grandes compagnies de télécommunication, issues de 219 pays dans le monde, qu'elle représente auprès des institutions internationales. La mission du GSMA est de créer un cadre propice pour les opérateurs et l'industrie de la téléphonie mobile dans la prestation des services au profit des utilisateurs, de sorte que ces utilisateurs puissent bénéficier d'un haut niveau de qualité dans les prestations de service comme d'une couverture harmonisée au niveau mondial. Sur le plan opérationnel, les objectifs de GSMA sont triples. C'est premièrement un objectif d'appui et de diffusion des innovations technologiques dans le champ de la téléphonie mobile. GSMA met alors en place des aides au développement de nouvelles technologies, effectue une veille technologique et met en réseau les acteurs de l'innovation avec les acteurs industriels. Au travers de cette mission, GSMA entend en définitive mettre en place un environnement propice à l'évolution permanente de la qualité des services de téléphonie mobile et à la définition d'économies d'échelles au niveau international, ainsi que, finalement, faciliter les coopérations internationales entre les différents opérateurs en vue de renforcer l'interopérabilité des réseaux de téléphonie mobile au niveau mondial.

Pour réaliser l'ensemble de ses missions, GSMA est habilitée à représenter les intérêts des opérateurs de téléphonie mobile auprès des instances internationales de régulation, dont l'UE. Cette mission de représentation prend la forme d'une communication directe ou indirecte des intérêts et des enjeux particuliers liés à l'actualité des opérateurs de téléphonie mobile à différents niveaux de pouvoirs. D'une manière plus officieuse, GSMA a en charge des missions de *lobbying* auprès des instances internationales, en vue de préconiser des politiques et des règlements en faveur de l'expansion du marché des télécommunication mobile et ce tant au niveau local, régional, national qu'international.

³⁴⁴ <http://www.gsmworld.com/index.htm>.

³⁴⁵ <http://www.mmfa.org/public/index.cfm?lang=eng>.

L'ensemble de ces missions repose sur le postulat que le marché de la téléphonie mobile est en pleine croissance et que ses retombées, économiques comme sociales, ne peuvent être que positives, tant pour les instances étatiques que pour les citoyens.³⁴⁶

De son côté, le MMF, tout comme GSMA, est une association internationale représentant non pas les opérateurs de téléphonie mobile mais bien les fabricants de téléphones portables. Tout comme GSMA, le MMF a des missions relativement larges mais elles se focalisent pour l'essentiel, au-delà des missions de représentation de ses membres sur la scène internationale, sur la constitution d'une plate-forme internationale visant à promouvoir le financement de recherche dans les secteurs des standards de fonctionnement.

La problématisation mobilisée par les acteurs économiques repose alors sur l'hypothèse selon laquelle l'expansion du marché de la téléphonie mobile est bénéfique pour le bien-être des citoyens européens et que les enjeux liés à la téléphonie mobile, qu'ils soient sanitaires, économiques ou politiques, devraient être régulés par des ajustements compétitifs sur le marché. Leur rapport aux acteurs politiques est alors relativement contrasté et se veut réduit au maximum. Dans ce contexte, les questions sanitaires portées par les parlementaires européens leur apparaissent comme irrationnelles. En effet, ces inquiétudes injustifiées pourraient se traduire par l'adoption de réglementations contraignantes pour le secteur de la téléphonie mobile qui seraient, dans la pratique, des freins au développement économique du secteur de la téléphonie mobile, pourtant essentiel à la croissance économique de l'UE. Face à ces inquiétudes, les acteurs économiques vont trouver auprès des acteurs scientifiques des arguments et des instruments susceptibles si pas d'empêcher que des normes contraignantes en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques ne soient adoptées, en tout cas d'en réduire la portée contraignante. Les acteurs économiques vont alors s'inscrire dans le référentiel véhiculé par les acteurs scientifiques et former une communauté épistémique «hybride» susceptible d'intéresser les acteurs publics au référentiel porté par ces acteurs.

³⁴⁶ Gruger H., *An investment view of mobile telecommunications in the European Union*, *Telecommunication policy*, Vol.23, 1999, p.521-538.

En effet, le référentiel porté par les acteurs scientifiques se fonde sur l'hypothèse selon laquelle c'est le lien de causalité (la démarche scientifique) qui peut seul légitimer l'action publique. Cette sélection repose alors sur le postulat que la qualité de la démarche scientifique doit être déterminée au travers d'ajustements compétitifs au sein de la communauté scientifique.

Dans la pratique, la question des effets sanitaires liés aux ondes électromagnétiques est présentée par les acteurs scientifiques comme une question non tranchée nécessitant d'adapter les modes de l'action publique en vue, à la fois, de répondre aux inquiétudes des acteurs sociaux et de fonder l'action publique sur des connaissances fiables. Ainsi, «les risques potentiels d'exposition aux ondes électromagnétiques représentent une série de missions difficiles pour les décideurs. Il faut en effet: déterminer s'il y a un danger lié à l'exposition aux champs électromagnétiques et quelles sont les répercussions sanitaires potentielles de cette dernière. Il revient alors aux acteurs publics d'évaluer le risque; reconnaître les raisons pour lesquelles le public peut être inquiet, c'est-à-dire percevoir les risques; et mettre en œuvre des politiques qui protègent la santé publique et répondent aux préoccupations du public, c'est-à-dire gérer le risque.»³⁴⁷

Cette vision du monde ne se confond pas avec la problématisation des acteurs économiques mais elle n'en est pas moins compatible. En effet, suivant un calcul stratégique, les acteurs économiques ont tout intérêt à ce que les incertitudes entourant les enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques aient le plus faible impact possible sur le développement de la technologie mobile. Face à ces objectifs, le référentiel des acteurs scientifiques est une bonne alternative en vue de maîtriser le forum des communautés des politiques publiques et d'empêcher les acteurs publics d'adopter des normes contraignantes pour les acteurs économiques. En effet, ce que les acteurs scientifiques proposent n'est rien d'autre qu'une sorte de *statu quo*. Les données scientifiques ne pouvant mettre en évidence un lien de causalité entre des effets sanitaires et une exposition de longue durée aux ondes électromagnétiques, les recommandations finalement adoptées sont faiblement contraignantes pour les opérateurs.

³⁴⁷ OMS, *Instauration d'un dialogue sur les risques dus aux champs électromagnétiques*, 2004, p.6.

Par ailleurs, les acteurs scientifiques invitent à décliner ou tout du moins à prendre en considération les différentes dimensions dans lesquelles la politique de gestion du risque doit s'imposer. Ainsi, les acteurs scientifiques avancent que les questions sanitaires liées aux ondes électromagnétiques dans le champ de la téléphonie mobile ne peuvent être traitées de manière absolue mais doivent se replacer dans le contexte réel dans lequel elles sont utilisées. Il convient alors de prendre en compte les dimensions mondiales, régionales et locales dans lequel le réseau de téléphonie mobile est mis en œuvre. Il convient également de prendre en considération les contraintes techniques et opérationnelles auxquelles les opérateurs sont confrontés. Les normes adoptées par les acteurs scientifiques prenant en compte l'ensemble de ces contraintes, les acteurs économiques vont rapidement s'enrôler dans la problématisation proposée par les scientifiques.

Ainsi, GSMA «(...) recognises that there is public concern about the siting of antennas and the use of mobile devices. These are low powered radio services and it is the GSMA opinion based on expert scientific reviews that there are no established health risks from exposures to radio frequency signals from wireless communications up to the levels recommended by the WHO.»³⁴⁸ Si GSMA reconnaît, au nom de l'ensemble des opérateurs de téléphonie mobile, que des questions se posent au niveau des enjeux sanitaires des ondes électromagnétiques, GSMA s'inscrit dans une logique basée exclusivement sur la recherche d'informations scientifiques. GSMA s'inscrit donc dans la démarche du projet EMF de l'OMS et s'en remet aux acteurs scientifiques afin de rendre compte des possibles effets sanitaires liés aux ondes électromagnétiques.

Cette inscription de GSMA dans la problématisation des acteurs scientifiques va se matérialiser par des politiques de financement de programmes de recherche. GSMA finance par exemple directement une série de recherches relatives aux effets sanitaires potentiels des ondes électromagnétiques. Ainsi, depuis 2000, dix millions d'Euros ont été alloués à la recherche scientifique dans ce domaine.³⁴⁹ Ces montants sont partiellement attribués à des recherches financées exclusivement par GSMA mais la majorité est utilisée en ressources complémentaires à des financements publics. Par ailleurs, GSMA insiste tout

³⁴⁸ http://www.gsmworld.com/our-work/public-policy/health/mobile_and_health.htm.

³⁴⁹ http://www.gsmworld.com/our-work/public-policy/health/gsm_research.htm.

particulièrement sur le respect des règles de fonctionnement des acteurs scientifiques. Ainsi GSMA insiste sur la nécessité de publier les résultats des recherches qu'il finance dans des journaux scientifiques internationaux. Cette démarche est alors présentée par GSMA comme la seule susceptible de valider les résultats, d'éviter toute critique de subjectivité comme de diffuser des ressources cohérentes pour les acteurs scientifiques et sociaux. GSMA entreprend également des programmes de communication des risques afin d'informer les acteurs sociaux, dont les questions sont jugées pertinentes mais peu fondées, de l'état des connaissances dans le domaine des ondes électromagnétiques.

Au-delà de ces premiers objectifs, GSMA va être rapidement chargé de missions de relations publiques pour le compte des opérateurs. Dans ce cadre, GSMA organise différentes activités de promotion participant à la construction d'une image positive de la téléphonie mobile au niveau mondial ou tout du moins d'une ouverture aux questions que peut poser le développement de ces technologies. Ainsi, GSMA participe à des conférences, des journées d'études ou encore des colloques scientifiques internationaux relatifs aux enjeux techniques, sanitaires, économiques ou réglementaires liés à la téléphonie mobile.³⁵⁰

De son côté, le MMF participe également au financement de recherches liées aux enjeux de la régulation publique ou relatives aux questions sanitaires entourant l'utilisation des téléphones portables et des ondes électromagnétiques.³⁵¹ Dans le domaine des questions sanitaires liées aux ondes électromagnétiques, le « MMF's goal in research is to promote the highest quality independent research that provides relevant data to develop sound public policy. MMF funds research to answer important scientific questions. To achieve this, the MMF has responded to the research recommendations of the World Health Organization's Electromagnetic Fields Project and has coordinated its global activities to correspond with these recommendations.»³⁵² Ainsi, tout comme le GSMA, le

³⁵⁰ GSMA a par exemple co-financé le séminaire «Health, Environment & Society» en janvier 2004, septembre 2004 et novembre 2006. GSMA est également dans le comité de suivi du projet «EMF-NET project» financé par la Commission européenne sur la période 2004 - 2008 ainsi que du « [European Health Risk Assessment Network on Electromagnetic Fields Exposure \(EFHRAN\)](#)» financé également par la commission européenne sur la période 2009-2012.

³⁵¹ Remarquons cependant que les recherches entreprises par le MMF sont à l'origine issues d'une demande faite par le Congrès américain. Aschien A., Cattelain D., *Alerte sur les portables*, Editions Mango, Paris, 2001.

³⁵² <http://www.mmfa.org/public/about-the-mmfa.cfm>.

MMF met en place des stratégies de communication susceptibles d'informer les acteurs sociaux de l'état d'avancement de la connaissance scientifique, seul outil légitime afin de rendre compte des possibles effets sanitaires des ondes électromagnétiques.

L'inscription des acteurs économiques dans la problématisation des acteurs scientifiques scelle une alliance forte sur le forum des communautés des politiques publiques. Cette alliance permet alors de renforcer la légitimité du référentiel des acteurs scientifiques en favorisant l'hétérogénéité de la communauté épistémique. Cependant, elle ne permet pas encore d'imposer cette problématisation à l'ensemble des acteurs actifs sur le forum. Ainsi, les acteurs publics ne partagent pas encore cette lecture du problème. En effet, ces derniers sont tiraillés entre d'une part des questions relatives aux enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques portées par le Parlement européen et qui sur le plan symbolique restent de première importance, et d'autre part, la volonté de promouvoir le secteur de la téléphonie mobile sur le marché européen. Les acteurs scientifiques et économiques vont alors devoir mettre en place des stratégies d'intéressement susceptibles d'entraîner les acteurs publics dans la problématisation portée par la communauté épistémique élargie. Pour ce faire, les acteurs scientifiques et économiques vont investir les espaces de production d'expertise des acteurs publics (le STOA, les commissions parlementaires, les SSC, les recherches financées dans le cadre des programmes cadres ...) et vont développer un message présentant les inquiétudes sociales comme irrationnelles.

5.4. L'extension de la communauté épistémique: constitution d'une alliance entre acteurs scientifiques, économiques et publics

Afin de promouvoir le référentiel de la communauté épistémique, les acteurs scientifiques et économiques vont investir les espaces de production d'expertise et de réflexion entourant les instances européennes. Investir ces espaces est somme tout relativement aisé pour les acteurs de la communauté épistémique. En effet, la Commission recherche de l'expertise en vue de fonder son orientation politique, alors que le Parlement européen ne cesse d'interpeller la Commission sur les incertitudes sanitaires liées aux ondes électromagnétiques. Ainsi, tant les acteurs

économiques que les acteurs scientifiques vont pénétrer le système d'expertise européen et vont véhiculer leur problématisation à l'intérieur même du système.

Ce «réseautage» est presque évident tant leur forum est lié aux instances européennes. En effet, la relation se tissant entre le projet EMF et la Commission Européenne peut être qualifiée de structurelle. En effet, les deux institutions collaborent étroitement dans le domaine de la gestion des ondes électromagnétiques, que ce soit par un soutien logistique (financement de publications ou de comptes rendus lors des activités de communication menées dans le cadre du projet EMF) ou par le financement de programmes de recherche en tant que tels. En effet, la Commission Européenne finance, depuis le FP5, des lignes de recherche traitant directement de la question des ondes électromagnétiques. Ces programmes de recherche mobilisent cependant la même communauté de chercheurs sous-tendant le projet EMF.³⁵³ Si les premières lignes de recherche portaient essentiellement sur des questions techniques et des études sanitaires (dont la plus emblématique est le recherche InterPhone financée dans le cadre du cinquième programme cadre), les lignes actuelles portent davantage sur la construction d'espaces de socialisation et de convergences entre différentes thématiques de recherche. On notera par exemple que dans le programme de recherche proposé par la DGSANCO pour la période 2008-2013 on retrouve la volonté de promouvoir «(...) the establishment of thematic networks of scientific excellence between EU, national and international Risk Assessment (RA) and scientific advisory bodies for exchange and collaboration on critical issues like nanotechnology, antimicrobial resistance, EMF, as well as on RA methodological aspects (e.g. benchmark approach, non-threshold carcinogenic substances, risk/benefit assessment etc.)»³⁵⁴

Enfin, la relation se tissant entre le projet EMF et la Commission Européenne prend également la forme d'espaces de rencontre et d'échange dans lesquels la Commission mobilise l'expertise ainsi que la légitimité du projet EMF.³⁵⁵ En ce

³⁵³ Dans le cadre de la Belgique, on retrouve par exemple les mêmes consortiums de recherche incluant l'IBPT, le VITO ou encore le BBEMG.

³⁵⁴ Comm. Europ, 23 fev. 2009, 2009/158/E, L 53/41-L 53/73, paragraphe 3.2.2.3.

³⁵⁵ On pense tout particulièrement au cas de la conférence de Copenhague en mai 2008 dont le thème général était consacré à «Evaluating and Communicating Scientific Evidence on Environmental and Health Issues» et dans laquelle le projet EMF a veillé à ce que le travail inclue un «risk assessment work as it included case studies on both ELF and RF fields and provided a forum for discussion on the need for consistent terminology on cause/effect relationships and

sens, le projet EMF apparaît non seulement comme une instance de régulation et de diffusion de standards scientifiques mais également comme un espace de rencontre entre acteurs scientifiques, administratifs et politiques. De cet espace de rencontre se déduisent des mécanismes d'apprentissage importants qui permettent alors d'élargir la communauté épistémique aux acteurs publics, ce qui facilite alors non seulement la diffusion des normes et standards véhiculés par la communauté mais également l'adoption de ces standards auprès d'instances politiques, telle que le Conseil européen ou les États nationaux.

L'adoption de la problématisation de la communauté épistémique par les acteurs publics est également facilitée par le développement d'un message incitant les pouvoirs publics à agir de manière raisonnée face à des demandes sociales présentées comme irrationnelles. Ainsi, les membres de la communauté insistent sur l'importance de la communication dans la conduite de l'action publique. Cependant, dans la problématisation proposée par la communauté épistémique, cette participation s'entend à guichet fermé. En effet, les dynamiques de communication s'établissent essentiellement entre les acteurs scientifiques et acteurs publics. Les acteurs sociaux et leurs demandes ont alors tendance à apparaître comme réifiées. Il convient d'imposer des stratégies de communication, et non de participation, en vue de les intéresser et de les enrôler dans la problématisation véhiculée par les instances publiques. Parce que «le public étant de plus en plus au fait des questions liées à l'hygiène du milieu, on a observé une baisse concomitante de la confiance qu'il accordait aux responsables publics, aux experts techniques et scientifiques, et aux responsables industriels, en particulier dans les grandes entreprises privées et publiques (...) on doit tenir compte de tous les aspects en jeu et de toutes les dimensions concernées.»³⁵⁶ Dans cette optique, les acteurs publics qui tentent de mettre en place une politique publique doivent prendre conscience des transformations de l'environnement global dans lequel l'action prend place et mieux prendre en compte les nouvelles demandes émanant des acteurs. Il convient alors, «(...) pour mettre en place une communication efficace en matière de risque, (...) d'identifier les parties intéressées importantes, celles qui manifestent l'intérêt le plus vif ou qui peuvent jouer le rôle le plus

strengths of evidence in health risk assessments.» in WHO, The International EMF Project, *Progress report*, June 2007-2008, p.7.

³⁵⁶ OMS, *Instauration d'un dialogue sur les risques dus aux champs électromagnétiques*, 2004, p.19.

important pour concrétiser un accord avec les groupes concernés.»³⁵⁷ Ces acteurs identifiés, il convient «(...) d'expliquer les données scientifiques disponibles de manière à aider les gens à comprendre ce que l'on sait, dans quels domaines davantage d'informations sont nécessaires, quelles sont les principales sources d'incertitude et à quel moment on disposera d'informations plus complètes.»³⁵⁸ Il est alors essentiel de prendre en compte l'ensemble de ces recommandations car «une communication efficace en matière de risque repose non seulement sur le contenu des messages, mais aussi sur le contexte dans lequel elle opère. En d'autres mots, la façon dont on dit les choses est aussi importante que ce que l'on dit. Les parties prenantes recevront des informations à différentes étapes du débat. Cette information proviendra d'un vaste éventail de sources ayant des perspectives différentes. Cette diversité influe sur la façon dont les parties prenantes perçoivent les risques et sur ce qu'elles voudraient voir se concrétiser.»³⁵⁹ Afin que les acteurs publics puissent faire face à «ces assaillants», l'OMS va rapidement mettre en place des espaces de formation des élites et des responsables publics. En effet déjà en 1997, alors que le projet EMF a eu à peine le temps de se mettre en place, l'OMS organise une conférence sur la communication des risques³⁶⁰ au cours de laquelle l'objectif était de se rendre compte que «The dilemma confronting scientists, regulators, health professionals, industry, the media, workers and the public is how to decrease the gap between scientific knowledge, particularly as it has been related to possible health risks, and the public's perception of the same risks.» Cette première conférence sera suivie, l'année suivante, par une nouvelle conférence dans laquelle la position de l'OMS, face à la perception sociale des risques, sera plus clairement explicitée.³⁶¹ En effet, «dès la préface des actes du colloque, elle affiche une orientation qui se fonde sur les travaux de perception des risques et aboutit à privilégier la construction de la confiance, de la crédibilité et de l'empathie afin d'améliorer la communication sur

³⁵⁷ OMS, *Instauration d'un dialogue sur les risques dus aux champs électromagnétiques*, 2004, p.22.

³⁵⁸ OMS, *Instauration d'un dialogue sur les risques dus aux champs électromagnétiques*, 2004, p.23.

³⁵⁹ OMS, *Instauration d'un dialogue sur les risques dus aux champs électromagnétiques*, 2004, p. 29.

³⁶⁰ Risk Perception, Risk Communication and its Application to EMF Exposure, Proceedings International Seminar on Risk Perception, Risk Communication and its Application to EMF Exposure, Vienna, Austria, October 22 and 23, 1997.

³⁶¹ EMF Risk Perception and Communication, Proceedings International Seminar on EMF Risk Perception and Communication, Ottawa, Ontario, Canada, 31 August – 1 September 1998, Eds : M.H. Repacholi, A.M. Muc, World Health Organization, Geneva, Switzerland, 1999, WHO/SDE/OEH/99.01.

les risques. Le responsable du programme de l'OMS a très vite compris que sur ce sujet, les scientifiques étaient confrontés à un double enjeu : leur légitimité pouvait être remise en cause, d'une part, par des choix politiques, d'autre part, par des réactions hostiles des populations, indépendamment des résultats scientifiques. Aussi, le programme de connaissances développé inclut-il des questions de perception et de communication ainsi que le développement d'un cadre d'information et d'aide à l'élaboration des politiques nationales à destination des États. Par ailleurs, la poursuite des travaux doit permettre de combler les lacunes persistantes dans l'état des connaissances, l'objectif restant en 2006 de produire une évaluation du risque. Ne pouvant être considérée comme une organisation scientifique, l'OMS ne peut établir une telle démarche qu'en rassemblant un ensemble de résultats objectifs jugés incontestables sur base des critères qu'elle entend établir en partenariat avec ses membres en vue d'établir que telle cause produit tel effet à tel niveau d'exposition.»³⁶² Dans cette optique, les demandes sociales apparaissent non seulement comme réifiées mais aussi comme des menaces pour l'action publique, dont le cadrage et la légitimité ne sont jamais remises en question. Il convient alors pour les acteurs publics de mettre en place des stratégies de communication, d'intéressement et d' enrôlement des acteurs en vue de permettre l'implémentation de l'action publique telle qu'elle a été imaginée.

Cette stratégie de communication semble rapidement séduire les instances européennes. Ainsi, la Commission, via la DGentreprise, organisera par exemple en 2004 deux conférences en partenariat avec GSMA et MMF dans lesquelles le message central était qu'une meilleure communication avec le public était nécessaire en vue de permettre aux controverses de s'atténuer. Cette politique est jugée comme pertinente par la Commission, comme ses partenaires, car elle consiste en une solution évitant l'adoption de normes ou recommandations plus exigeantes ce qui est présenté par la Commission comme la porte ouverte à toutes les dérives.³⁶³

³⁶² Borraz O., Devigne M., Salomon D., *Réguler les risques émergents*, Rapport de recherche, CSO, Science Po Paris, Paris, 2005, p.26.

³⁶³ Conseil européen, janvier 2004, *Issues in mobile communications*. Conference on mobile communications : Society, Health and Environment, Bruxelles.; Conseil européen, septembre 2004, *Second Mobile Communications Seminar*. Health, Environment and Society, Bruxelles.

De son côté le «Joint Research Center»³⁶⁴ a également tenu un cycle de conférences exposant les connaissances scientifiques actuelles relatives aux ondes électromagnétiques et à leurs éventuels effets sanitaires. Ces séminaires étaient plus particulièrement destinés aux scientifiques et aux autorités sanitaires des États membres. Ils n'étaient par conséquent pas ouverts aux associations environnementales. Ces séminaires s'inscrivaient par ailleurs dans un programme de coordination intitulé «European Information System on Electromagnetic Fields Exposure and Health Impacts» et qui fonctionnait en lien avec l'OMS, l'ICNIRP et le COST 281. Dans l'ensemble, ils fonctionnaient dès lors en lien étroit avec le programme EMF-NET de la Commission que nous étudierons ultérieurement.

Face aux stratégies d'intéressement de la communauté épistémique, les acteurs publics vont s'enrôler dans le référentiel des acteurs scientifiques et économiques. Ils vont adopter les instruments d'action publique que cette communauté véhicule. Ainsi, en 1999, le Conseil reprend à son compte les recommandations en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques telles que promues par l'OMS et les opérateurs de téléphonie mobile. L'élargissement de la communauté épistémique aux acteurs publics fait alors émerger une alliance solide que le Parlement européen ou d'éventuels lobbies ne peuvent contrer.

On voit alors émerger sur la scène européenne une communauté épistémique forte et stabilisée qui arrive à maîtriser le forum des communautés des politiques publiques. Ainsi, le référentiel qui sera finalement adopté, le compromis issu de l'interaction des acteurs sur le forum des communautés de politiques publiques est très proche de celui initialement développé par les acteurs scientifiques. En effet, le référentiel fondant le compromis entre les acteurs actifs dans le processus de construction du régime de régulation repose sur l'hypothèse que le lien de causalité, la démarche scientifique, est le seul moyen d'objectiver les enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques. C'est en se fondant sur des données scientifiques claires et objectives qu'il est possible d'adopter des normes d'émission raisonnables susceptibles de ne pas freiner outre mesure l'expansion du marché de la téléphonie mobile qui repose, par ailleurs, sur une forte demande des consommateurs. Les attitudes réticentes de ces derniers sont alors perçues comme irrationnelles.

³⁶⁴ <http://ec.europa.eu/dgs/jrc/index.cfm>.

Les acteurs publics reconnaissent cependant qu'il convient d'effectuer un monitoring permanent de l'action publique dans ce domaine. Elles vont alors mettre en place, ou vont légitimer, des systèmes de production d'expertise. La position des acteurs scientifiques dans le régime de mise en place du forum des communautés de politiques publiques apparaît alors comme centrale. En effet, le régime de régulation reposant avant tout sur les données scientifiques produites et diffusées par la communauté épistémique issue du forum des acteurs scientifiques ; c'est alors tout le système de production de l'expertise scientifique à l'échelle européenne, et indirectement nationale, qui s'en trouve renforcé. De leur côté, les acteurs économiques, en s'alliant aux acteurs scientifiques, ont permis l'émergence d'une problématisation qui leur est particulièrement favorable.

Enfin, mais nous y reviendrons par la suite, la problématisation issue du compromis entre les acteurs sur le forum des communautés des politiques publiques est tout aussi favorable pour les acteurs publics. En effet, ces derniers, en mettant en place un régime de régulation des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques reposant sur l'expertise scientifique, s'inscrit dans la jurisprudence de l'OMC sur le principe de précaution, favorise le régime d'innovation européen que la Commission a mis en place et finalement permet de stabiliser les demandes du Parlement européen. La communauté épistémique élargie fonde alors une alliance bénéfique pour l'ensemble des acteurs qui la compose et paraît propice à se stabiliser et à se pérenniser. Au-delà des stratégies mises en place, la communauté épistémique permet également de mettre en place les bases d'un régime de précaution exigé par les acteurs associatifs et mobilisé par le Parlement européen.

5.5. L'émergence d'une communauté de promesse: le régime européen des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques

Le régime de régulation adopté sur le forum des communautés des politiques publiques peut être compris comme la volonté des acteurs de fonder une démarche de précaution fondée sur les acteurs scientifiques. Dans ce contexte, la démarche de précaution adoptée à l'échelle européenne induit une mutation de la communauté épistémique élargie. D'une communauté épistémique élargie, elle

devient une «communauté de promesse».³⁶⁵ «Within communities of promise, expectations structure and organise a whole network of mutually binding obligations between innovators, investors, consumers, regulators and so on.»³⁶⁶ Cette alliance repose sur une vision du présent et de ce que pourrait être le futur. Ainsi, l'alliance repose non seulement sur une même vision de ce qui se passe ici et maintenant, mais aussi sur un futur imaginaire et imaginé qui contribue à la constitution de l'alliance et à son renforcement. La dynamique se tissant entre «présent» et «futur» n'est possible qu'à deux conditions: « First, the requirement to enunciate a story, a vision of the future and a mean of getting there. (...) Secondly, the promise will, almost necessarily be exaggerated in order to command sufficient interest to enrol necessary allies and secure investment.»³⁶⁷

Ainsi, dans le cas du régime de régulation des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques, les acteurs scientifiques, publics et économiques se trouvent liés les uns aux autres dans des obligations réciproques qui fondent un régime dans lequel le système de production de l'expertise scientifique se trouve au cœur de l'action publique. Ainsi, les scientifiques, moteur des processus d'intéressement, proposent tant aux acteurs publics et économiques une grille de lecture du présent dans laquelle les acteurs intéressés peuvent se retrouver et dans laquelle ils acceptent les futures possibles.

Dans le cas des ondes électromagnétiques, la constitution et l'institutionnalisation de cette communauté de promesse n'a cependant été possible que, d'une part, grâce à la faiblesse du forum des acteurs associatifs dans le forum des communautés des politiques publiques et, d'autre part, par une variation dans l'environnement global dans lequel l'action publique européenne prend place: la jurisprudence de l'OMC dans le cadre du conflit opposant l'UE aux États-Unis sur le bœuf aux hormones dont la portée s'est amplifiée au travers de la crise de la vache folle.

³⁶⁵ Brown, N., Hope against hype: Accountability in biopasts, presents and futures, *Science Studies*, Vol.16, n°2, p.3-21, 2003.; Bown, N., Shifting tenses—from «regimes of truth» to «regimes of hope», *SATSU Working Paper* n°30, p.1-17, 2006.; Borup, M., Brown, N., Konrad, K., Van Lente, H., The sociology of expectations in science and technology, *Technology Analysis & Strategic Management*, Vol.18, n°3-4, 2006, p.285-298.

³⁶⁶ Brown, N., Hope against hype: Accountability in biopasts, presents and futures, *Science Studies*, Vol.16, n°2, 2003, p.6.

³⁶⁷ Brown, N., Hope against hype: Accountability in biopasts, presents and futures, *Science Studies*, Vol.16, n°2, 2003, p.6.

En effet, la communauté épistémique élargie n'a pu s'imposer sur le forum des communautés des politiques publiques qu'en marginalisant le forum des acteurs associatifs. Jusqu'à présent, nous n'avons pas encore abordé de manière frontale cette question. A l'échelle européenne, le forum des acteurs associatifs est principalement représenté par des lobbies.³⁶⁸ Dans le champ particulier des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques, il s'agit tout particulièrement des lobbies environnementaux³⁶⁹ rassemblés dans le groupe «Green10».³⁷⁰ Ces lobbies sont en effet devenus, en s'appuyant sur le bureau européen de l'environnement³⁷¹ et leurs relais nationaux,³⁷² les principaux lieux d'expression et de relais des revendications des causes collectives à l'échelle européenne en matière d'environnement.³⁷³ Plus particulièrement, les lobbies environnementaux se sont positionnés à l'échelle européenne comme des producteurs reconnus d'expertise technique souvent prise en compte dans les processus de prise de décision ayant des impacts sur l'environnement.³⁷⁴ Cependant, la compréhension de l'environnement que ces lobbies développent s'avère conservatrice. Ainsi, la protection de l'environnement se limite à la protection du cadre de vie des êtres humains. Ainsi, il n'est guère étonnant de ne voir aucun lobby se mobiliser sur la scène internationale sur les enjeux liés aux ondes électromagnétiques. Dans ce contexte, le forum des acteurs associatifs apparaît comme un espace vide ; les inquiétudes locales ne sont alors pas portées sur la scène internationale par leurs porte-parole habituels et ne sont pas portés dans les stratégies d'alliance se tissant sur le forum des communautés des politiques publiques. Face à ce vide, les trois autres acteurs composant la communauté des politiques publiques envahissent

³⁶⁸ Markd G., McAdam D., Social movements and the changing structure of political opportunity in the European Union, *Western European politics*, Vol.19, n°2, 1996, p.249-278.; Saurugger S., L'expertise: un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire, *Revue française de science politique*, Vol.52, n°4, 2002, p.375-401.; Beyer J., Voice and access. Political practices of European interest associations, *European Union Politics*, Vol.5, n°2, 2004, p.211-240.

³⁶⁹ Berny N., Le lobbying des ONG internationales d'environnement à Bruxelles, *Revue française de science politique*, Vol.58, n°1, 2008, p.97-122.

³⁷⁰ <http://www.foeeurope.org/links/green10.htm>.

³⁷¹ «The EEB is the environmental voice of its members and European citizens. It focuses on influencing EU policymaking and implementation and assessment of its agreed policies. It aims to be effective by combining knowledge with representativeness, active involvement of its members and coalition building.» <http://www.eeb.org/>.

³⁷² Dalton R.J., *The green rainbow. Environmental groups in Western Europe*, Yale University Press, New Haven, 1994.

³⁷³ Warleigh A., Europeanizing civil society: NGOs as agents of political socialization, *Journal of common market studies*, Vol.39, n°4, 2001, p.619-639.

³⁷⁴ Mazey S., Richardson J.J., Environmental groups and the European community: challenges and opportunity, *Environmental politics*, Vol.1, n°4, 1992, p.109-128.

l'espace normalement alloué aux acteurs associatifs. Les trois acteurs se positionnent alors en tant que porte-parole des acteurs associatifs et auto-définissent le message qu'ils souhaitent que ces acteurs portent sur le forum des politiques publiques et qui renforce le référentiel qu'ils colportent. Ainsi, pour les acteurs scientifiques, les inquiétudes des acteurs associatifs sont irrationnelles et une stratégie de communication, voire de formation des acteurs sociaux, est l'option à favoriser. Pour les acteurs économiques, les acteurs associatifs sont des acteurs irrationnels à double titre. D'une part, ils ne connaissent pas les tenants et aboutissants des technologies basées sur les ondes électromagnétiques dont ils déduisent des peurs irrationnelles, et d'autre part, ils ne cessent de demander une meilleure qualité du service de téléphonie mobile qui ne peut se traduire que par une augmentation des projets d'implantations d'antennes relais³⁷⁵ et, donc, par une augmentation de l'exposition aux ondes électromagnétiques.

Pour les acteurs publics, la situation est plus complexe car divisée entre la Commission, le Conseil et le Parlement. Pour ce dernier, l'absence des lobbies environnementaux sur la thématique des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques est une opportunité d'investir le Parlement d'une mission de représentation des intérêts sociaux européens et par là, de renforcer la légitimité politique du Parlement sur la scène institutionnelle européenne. Pour ce faire, il met en place les bases nécessaires à la constitution d'une opposition à la communauté épistémique élargie. Ainsi, les parlementaires européens s'allient avec les scientifiques divergents en vue de contrer le référentiel de la communauté épistémique élargie. On voit alors les parlementaires européens mobiliser des recherches dissidentes, le rapport critique du STOA ou encore profiter des conflits internes au projet Interphone pour en faire un symbole de l'incertitude réelle dans laquelle la politique de télécommunication de l'Union est mise en œuvre. Face au Parlement, la Commission, par sa position institutionnelle et son alliance avec la communauté épistémique, s'impose au Parlement.

Cependant, la Commission et le Conseil se trouvent, en 1999, dans un contexte juridique, économique et politique difficile qui pèse sur la manière dont ils peuvent gérer la controverse portant sur les enjeux sanitaires liés aux ondes

³⁷⁵ Cette demande est par ailleurs portée auprès des instances européennes via le «Bureau Européen des Consommateurs» (BEUC). Voir notamment: Rapport BEUC, *Allowing consumers to benefit from all cross-border telecommunication services*, X/045/2008, 2008.

électromagnétiques. Premièrement, en 1999, la Commission se remet à peine de la crise de la vache folle qui a profondément transformé la manière dont l'UE gère les crises sanitaires³⁷⁶. Cette crise, sur le plan institutionnel, s'est traduite par un renforcement des instances européennes dans le domaine des questions sanitaires,³⁷⁷ et a profondément marqué l'opinion publique européenne. La Commission et le Conseil ne peuvent alors agir sans prendre en compte les demandes, remarques et questions portées par le Parlement. Deuxièmement, la jurisprudence de l'OMC relative à l'application du principe de précaution ne permet pas aux instances européennes d'adopter des restrictions à la libre concurrence, si ces restrictions ne sont pas basées sur des données scientifiques fiables. Dans ce contexte, l'adoption des normes de l'ICNIRP, se fondant sur des données scientifiques jugées fiables et ayant l'aval des acteurs économiques, permet alors à la fois à la Commission, comme au Conseil des Ministres, de montrer au Parlement que ses demandes sont écoutées et de se plier aux recommandations de l'OIMC. Les instances européennes s'engagent alors dans le référentiel porté par la communauté épistémique élargie et le Parlement s'en trouve marginalisé.

Conclusions

Si l'on reprend les concepts de la sociologie de la traduction et les quatre catégories d'acteurs que nous avons mis en évidence, comment pourrions-nous présenter d'une manière synthétique ce qui se passe dans le forum des communautés des politiques publiques ?

Nous pouvons premièrement mettre en évidence quatre porte-parole. GSMA et MMF apparaissent clairement comme les représentants des acteurs privés, GSMA pour les opérateurs et le MMF pour les fabricants de téléphones portables. Le

³⁷⁶ Fallon C., Apprendre des crises: la «vache folle», in Brunet S., Bergmans A., Bertrand A., Biren P. (Dir.), *L'expertise en question. Domestication de l'incertitude dans la société du risque*, Coll. Non-Prolifération, Peter Lang, Bruxelles, 2002, p.131-150.

³⁷⁷ En effet, l'article 153 TCE, adopté lors du traité d'Amsterdam en 1997, semble être une conséquence de la crise de la vache folle. On retrouve dès lors dans cet article une meilleure prise en compte des questions de santé publique par les communautés européennes. Ainsi, selon les dispositions de cet article, «1. La communauté contribue à un niveau élevé de protection des consommateurs en vue de protéger la santé, la sécurité et les intérêts économiques des consommateurs et de promouvoir leur droit à une information adéquate, éducation, l'organisation pour sauvegarder leurs intérêts. 2. Les exigences en termes de protection des consommateurs seront prises en compte au moment de la définition et de la mise en oeuvre de toutes les politiques et activités de la Commission.»

projet EMF, quant à lui, représente les acteurs scientifiques. La Commission, quant à elle, représente les acteurs publics. Le rôle de cette dernière se trouve cependant complété, voire mis en perspective, par les États membres actifs au niveau du Conseil européen. Enfin, les acteurs associatifs sont représentés, par défaut, par le Parlement. En effet, au-delà de cette instance, nous n'avons pas identifié de lobby, d'association voire d'acteurs particuliers défendant les intérêts d'acteurs associatifs tels que des riverains d'antennes relais.

Nous avons également pu mettre en évidence la manière dont la problématisation des enjeux sanitaires liés à la téléphonie mobile varie d'une catégorie d'acteurs à une autre. Ainsi, pour les acteurs scientifiques, les problèmes sanitaires entourant les ondes électromagnétiques sont avant tout des problèmes scientifiques et techniques. Ils ne peuvent dès lors être appréhendés qu'au travers de données scientifiques fiables. Pour les acteurs économiques, le problème des ondes électromagnétiques est avant tout un problème économique: comment assurer l'expansion du marché dans un climat de confiance? De leur côté, les acteurs associatifs estiment qu'il s'agit avant tout d'un problème sanitaire: quels sont les impacts sur la santé humaine des ondes électromagnétiques et comme peut-on encadrer les nuisances sur la santé? Enfin, pour les acteurs publics, le problème entourant l'exploitation des ondes électromagnétiques est un problème politique: comment définir une action publique en prenant en compte l'ensemble des demandes des acteurs mobilisés sur ce problème? L'enjeu est de taille pour les acteurs publics. Il convient en effet d'articuler les enjeux économiques autour d'enjeux scientifiques, sanitaires et techniques. Au-delà de ces dimensions «premières», la gestion des enjeux entourant les ondes électromagnétiques se combine à des stratégies institutionnelles parasitant le processus de gestion: qui, de la DG santé ou de la DG entreprise, est en charge de la gestion des enjeux sanitaires ?

	Acteurs économiques	Acteurs scientifiques	Acteurs publics	Acteurs Associatifs
Porte-parole	GSMA/MMF	Projet EMF/OMS	Commission/les États membres	Parlement
Problématisation	Problème économique	Problème scientifique	Problème économique, sanitaire, scientifique et technique, bref un problème politique	Problème sanitaire
Intéressement	Adoptions de normes de produit et recommandation des normes OMS	Adoption de normes et investissement des espaces de production des connaissances	Construction d'espaces de production de connaissance Construction d'une expertise européenne en matière de santé	Interpellation politique
Enrôlement	Adoption des normes de l'OMS au travers de recommandations européennes			

Aux niveaux des logiques d'intéressement, les modes de gestion des enjeux posés par l'exploitation des ondes électromagnétiques se construit au travers d'une problématisation largement pilotée par et pour les acteurs scientifiques. En effet, au travers de leur institutionnalisation dans des structures telles que le projet EMF ou des structures de financement tels que les programmes cadres européens, les acteurs scientifiques vont se constituer en communauté épistémique. Cette dernière va progressivement s'élargir aux acteurs associatifs et publics, en vue d'imposer sur le forum des communautés des politiques publiques européen un référentiel d'action fondé exclusivement sur des données scientifiques dont la fiabilité est déterminée par la communauté épistémique elle-même.

Sur le forum des communautés des politiques publiques, les acteurs scientifiques, publics et économiques forment donc une alliance. Toutefois, cette alliance est rendue possible par la faible représentation du forum des acteurs associatifs. Ainsi, ces derniers ne sont pas directement représentés à l'échelle européenne. Seul le Parlement européen semble porter, au nom des acteurs associatifs, les intérêts particuliers des riverains ou des «lobbies environnementalistes». Ce faisant, la question de la régulation des ondes électromagnétiques devient, pour le

Parlement, une fenêtre d'opportunité afin de rééquilibrer son positionnement face à la Commission.

Finalement, l'adoption de recommandations se fondant sur les normes retenues par la communauté épistémique sont retenues par le Conseil européen. Ce dernier adopte donc, en 1999, une directive fixant des recommandations, des seuils, que les États membres seront appelés à respecter en vue de réguler, à l'échelle nationale, les enjeux sanitaires posés par les ondes électromagnétiques.

Intermezzo - Mise en contexte du régime européen

1. Le principe de précaution comme stratégie d'affirmation du leadership européen dans le secteur de la santé publique

1.1. La Commission comme entrepreneur de politique publique

La construction des politiques publiques à l'échelle européenne s'inscrit dans un espace complexe.³⁷⁸ En effet, comme le suivi du régime de régulation des ondes électromagnétiques le montre, «(...) (les) politiques publiques européennes (semblent) se caractérise(r) plutôt par un enchevêtrement de niveaux d'action où circulent les acteurs des politiques publiques européennes (de l'international en passant par les Etats), chaque niveau de pouvoir revêtant des logiques d'action particulières.»³⁷⁹ Dans ce vaste champ d'interaction et de confrontation, il est néanmoins possible de mettre en évidence deux dynamiques structurant la construction de la politique publique.

En effet, le forum des communautés des politiques publiques à l'échelle européenne se caractérise par la capacité de la Commission de définir l'action publique. Ainsi, dans le secteur économique, dont fait partie la politique des télécommunications, les Etats membres ont abandonné leur souveraineté au profit d'une structure supranationale. Ce processus de «macro-régionalisation»³⁸⁰ fonde alors le pouvoir de la Commission, aidée par la CJCE, de mettre en place un ordre juridique contraignant pour les Etats membres.³⁸¹

Cependant, dans de nouveaux domaines, comme celui de la santé, le pouvoir de la Commission semble en pratique s'atténuer. En effet, au-delà des textes, la Commission est forcée de reconnaître son incapacité à rassembler suffisamment de ressources (administratives comme financières) afin de s'imposer face aux

³⁷⁸ Adnées S.S., Eliassen K.A., *Making policy in Europe, The europeification of national policy-making*, Sage Publications, Londres, 1993.

³⁷⁹ Massardier G., *Politiques et actions publiques*, Armand Colin, Collection U, Paris, 2003, p.189.

³⁸⁰ Coll., Mondialisation et dynamiques régionales, *Politique étrangère*, n°2, Paris, 1997.

³⁸¹ En ce sens, l'intégration européenne se traduit dans les faits par une amplification des cas dans lesquels la majorité qualifiée est requise à la place de l'unanimité.

Etats membres.³⁸² La Commission ne va cependant pas jouer la carte de la passivité. En effet, dans la pratique, il semble que la Commission tente de détourner cette limite en tentant de construire des stratégies susceptibles de renforcer sa position sur le forum des communautés des politiques publiques.³⁸³ Ces stratégies vont alors permettre à la Commission de réinvestir des champs d'action, voire de s'approprier de nouveaux domaines d'intervention. Ainsi, de nombreux auteurs ont étudié le rôle «d'entrepreneur de politique publique» que joue la Commission.³⁸⁴ L'action de la Commission peut, dans certains domaines, se caractériser par la mise à l'agenda politique de ses propres idées, intérêt ou vision du monde.³⁸⁵ En effet, le droit d'initiative reconnu à la Commission lui assure le «leadership»³⁸⁶ dans les domaines qui lui sont reconnus. Ce droit d'initiative permet aussi à la Commission, dans les domaines qui ne relèvent pas directement de la compétence de la Communauté, comme le secteur de la santé, d'imposer son leadership sur le forum des communautés des politiques publiques. Suivant une approche dite «néo-fonctionnaliste»,³⁸⁷ l'ensemble de ces processus sont dénommés par le terme de «Spill over».³⁸⁸ Ces processus permettent à la Commission prendre progressivement un rôle central dans les processus de construction de l'action publique par la mise en place d'une stratégie basée sur trois dimensions. Premièrement, la Commission profite de son droit d'initiative pour façonner l'action publique suivant sa problématisation de l'enjeu.³⁸⁹ Deuxièmement, en surfant sur la défense de l'intérêt communautaire (intérêt général) et non des intérêts nationaux (intérêts particuliers), la Commission tente de se construire une forme de légitimité, voire de supériorité «morale»,

³⁸² Kohler-Koch B., Carat F., La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adaptation, *Politique européenne*, n°2, 2000, p.87-106.

³⁸³ Lequesne C., La Commission européenne entre autonomie et dépendance, *Revue française de science politique*, Vol.46, n°3, 1996, p.389-410.

³⁸⁴ Cram L., The european Commission as a multi-organisation: social policy and IT policy in the EU, *Journal of european public policy*, Vol.1, n°2, 1994, p.195-217.

³⁸⁵ Kingdon J.W., *Agenda, alternatives, and public policy*, Little, Borin, 1984.

³⁸⁶ Le concept de leadership peut se comprendre comme « (...) that an educator, stimulating and accepting changing worldviews, redefining meanings, stimulating comitment.» in March J.G., Olsen J.P., The New institutionnalism: organisationnel factors in political life, *American political science review*, 78(3), 1984, p.739.

³⁸⁷ Voir sur ce point: Haas E. B., *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, Stanford, 1968.; Hassenteufel P., Surel Y., Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes, *Politique européenne*, n°1, 2000, p. 8-24.

³⁸⁸ Massé S., Richards J., La Commission européenne. Une bourse pour les idées et les intérêts, *Revue française de science politique*, Vol.46, n°3, 1996, p.409-430.

³⁸⁹ Polo J.-F., *La Commission européenne: un espace de compromis. Le cas de politique audiovisuelle européenne*, Thèse de doctorat en science politique, IEP d'Aix-en-Provence, 2000.

susceptible de renforcer son pouvoir sur le forum des communautés des politiques publiques.³⁹⁰

Afin de renforcer son pouvoir, la Commission a mis sur pied deux stratégies distinctes mais pensées de manière complémentaire. Premièrement, afin de s'assurer l'adhésion des citoyens, la Commission est rentrée dans des dynamiques participatives.³⁹¹ En effet, les institutions européennes ne suscitent qu'un faible sentiment d'identification de la part des citoyens. La construction européenne pêche alors par un manque relatif d'implication des citoyens dans un espace politique commun à construire. Il n'existe que quelques projets isolés de délibération des citoyens d'enjeux communautaires à travers les frontières.³⁹² Les modalités d'intervention directe des citoyens au niveau des instances décisionnelles européennes sont complexes et limitées.³⁹³ Comment créer des liens et débats entre citoyens et institutions européennes et diminuer le « déficit démocratique » ? Cette question est régulièrement mise en avant par la Commission européenne qui cherche à renforcer la participation des citoyens aux processus décisionnels en favorisant l'émergence d'une expertise technique et scientifique.³⁹⁴

D'autre part, la Commission a également mis en place des espaces de production d'expertises scientifiques et techniques en vue de s'assurer les ressources susceptibles de légitimer son intervention et son leadership sur le forum des communautés des politiques publiques.³⁹⁵ «La logique entrepreneuriale de la Commission consiste donc en une sorte de fuite en avant pour exister face aux Etats et en l'imposition de domaines dont elle se fait le chantre (environnement,

³⁹⁰ Muller P., La mutation des politiques européennes, *Pouvoir*, n°69, 1994, p.63-75.

³⁹¹ Voir: European Citizens' Consultations (ECC) en 2006-2007 (panel de sélection thématique; panels nationaux; panel de synthèse), qui a concerné au total ScPo9 12/13/09, 6:58 PM 238 L'expérience au coeur de l'engagement...

³⁹² Voir à titre d'exemple l'essai d'un nouvel outil de délibération transnationale: «Tomorrow's Europe», le premier Sondage Délibératif® européen.

³⁹³ Excepté les moyens individuels d'action auprès de la Cour de Justice ou le droit de pétition: voir Magnette P., *La constitution de l'Europe*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Coll.Etudes européennes, Bruxelles, 2002.

³⁹⁴ Commission Européenne, *Communication sur le principe de précaution*, 2001.

³⁹⁵ Lequesne C., La Commission européenne entre autonomie et dépendance, *Revue française de science politique*, Vol.46, n°3, 1996, p.398 et suiv.

sécurité du travail...) dans d'autres domaines jusque-là vierges de toute compromission avec les compétences de l'Union.»³⁹⁶

Dans le cadre du régime de régulation des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques, la Commission semble quant à elle avoir bien plus opté pour la stratégie des ressources techniques que pour l'ouverture des processus de prise de décision. En effet, nous montrerons comment l'invocation du principe de précaution dans le champ particulier de la politique des télécommunications va permettre à la Commission, en se basant sur des données techniques et scientifiques, de mettre en place une stratégie de «Spill over» vers le secteur de la santé.

1.2. La commission européenne comme entrepreneur de politique publique: le cas de la santé publique

Suite aux crises sanitaires et alimentaires des années 90, la légitimité de la Commission européenne a été largement remise en cause. En effet, cette dernière a été accusée d'une bienveillance aveugle dans les intérêts économiques par rapport aux intérêts sanitaires, environnementaux ou d'une manière plus générale de l'intérêt général européen.³⁹⁷ Face à ces remises en cause, la Commission européenne, sous la direction de Romano Prodi, a transformé l'ancienne Direction Générale Politique des Consommateurs et Protection de la santé en une nouvelle direction générale intitulée Direction Générale Santé et Protection des Consommateurs (DGSANCO). Loin d'un changement cosmétique, ce changement d'appellation doit être compris comme le signe de la volonté de la Commission d'investir le champ de la santé publique. En effet, en restructurant de la sorte le paysage administratif, la Commission entend affirmer son leadership sur de nouveaux domaines d'intervention qui jusque là relevaient de la compétence des Etats membres. Ainsi, la Commission semble mettre en évidence son ambition de contrôler l'information, les objectifs et la coordination des politiques sanitaires à l'échelle européenne en vue d'en façonner les objectifs et les instruments.³⁹⁸ Cette volonté, quoique clairement avancée, se heurte cependant

³⁹⁶ Massardier G., *Politiques et actions publiques*, Armand Colin, Coll.U, Paris, 2003, p.226.

³⁹⁷ Lefebvre A., L'Europe, la santé et les crises sanitaires, *Actualité et dossier en santé publique*, 29, 1999, p.16-18.

³⁹⁸ Elcock H., *Political leadership*, Cheltenham, Edwards Edgar, USA, 2001.

à une triple remise en question de la part des Etats membres, qui n'entendent pas si facilement abandonner leur leadership national sur le secteur de la santé.

Ainsi, dans sa recherche de leadership, la Commission va premièrement se heurter à des problèmes de légitimité. En effet, au moment où la Commission avance ses ambitions, il n'existe pas de bases juridiques l'habilitant à agir dans ce domaine. La Commission se prévaut simplement d'une forte demande sociale en matière de coordination des enjeux sanitaires à l'échelle européenne. La Commission va alors rentrer dans un conflit entre ses ambitions et la volonté des Etats membres de garder le secteur de la santé publique dans le giron des Etats membres. «Cette contrainte étatique se manifeste ici par l'adoption tardive d'un cadre juridique en outre très limitatif. Alors que le traité d'Amsterdam a conservé l'article 3-o inséré par le traité de Maastricht et fixant comme objectif général de la Communauté une contribution à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé, le traité a quelque peu remanié l'article unique du titre consacré à la santé publique. Or, malgré quelques avancées, le traité d'Amsterdam continue de définir la santé publique de manière restrictive, en énumérant une liste d'actions possibles et en excluant toute intervention dans les systèmes de soin. Par ailleurs, le champ d'application des mesures contraignantes est étroitement borné et les dispositions visant à empêcher l'expansion de l'activité communautaire abondent.»³⁹⁹

La Commission doit également jouer avec la plus-value qu'apporte le secteur de la santé publique pour les acteurs politiques. En effet, en termes de visibilité, le secteur de la santé s'avère rentable pour des acteurs politiques. Ainsi, les Etats membres sont peu enclins à confier un secteur porteur et stratégique à la Commission.⁴⁰⁰ De même, les politiques de santé publique, si elles sont des politiques sectorielles, se caractérisent par leur transversalité. Ainsi, une politique en matière de santé ne peut s'envisager sans prendre en compte les enjeux socio-économiques ou encore culturels qui lui sont liés.⁴⁰¹ Dans ce contexte, les

³⁹⁹ Guigner S., L'odyssée de l'administration européenne de la santé: la quête d'un leadership, *Politique européennes*, Vol.3, n°11, 2003, p.32.

⁴⁰⁰ Fassin D., *L'espace politique de la santé*, Essai de généalogie, P.U.F., Paris, 1996.

⁴⁰¹ OMS, *European health care reform. Analysis of current strategies*, Copenhague, 1997.

politiques de santé permettraient à la Commission d'étendre plus que proportionnellement ses compétences (Spill Over fonctionnel).⁴⁰²

Au-delà des contraintes et pressions exercées par les Etats membres, c'est aussi au sein même des organes de la Commission que des résistances ont émergé. Ainsi, par son caractère transversal, l'octroi des compétences en matière sanitaire à la Commission permettrait à la DGSANCO d'intervenir dans l'ensemble des autres DG, et plus particulièrement permettrait de mettre en perspective l'action de la DG entreprise. Autrement dit, l'attribution de nouvelles compétences en matière de santé à la Commission reviendrait, dans la pratique, à reconfigurer les rapports de force entre les différentes administrations de la Commission.

Cette mise en concurrence se prolonge également à l'extérieur des organes de la Commission. En effet, une série d'autres organisations internationales, qui ont dans leur compétence les enjeux sanitaires, tel que l'OMS. Ces institutions ont par ailleurs un avantage que la Commission n'a pas: elles sont capables de gérer les enjeux sanitaires sans empiéter sur les compétences des Etats.

Dans ce contexte, la Commission est donc rentrée dans une situation de lutte avec les Etats membres et les organes concurrents (internes comme externes) afin d'imposer sur le forum des communautés des politiques publiques son leadership dans le secteur de la politique sanitaire. Pour ce faire, la Commission va mettre en place une triple stratégie.⁴⁰³ Dans un premier temps, la Commission va se créer une légitimité institutionnelle qu'elle légitimera par la suite par une légitimité scientifique. Enfin, mais nous l'aborderons ultérieurement, la Commission veillera à baliser son nouveau champ de compétence par la constitution d'une nouvelle administration: la DGSANCO.

⁴⁰² Lindberg L., *The political dynamics of European integration*, Princeton University Press, Princeton, 1963.

⁴⁰³ Guigner S., L'odyssée de l'administration européenne de la santé: la quête d'un leadership, *Politique européennes*, Vol.3, n°11, 2003, p.31-56.

1.2.1. La construction d'une identité institutionnelle de la Commission dans le champ de la santé publique

Si la Commission n'a officiellement reçu des compétences dans le domaine de la santé que depuis le traité d'Amsterdam, elle est cependant intervenue depuis les années 80 dans des secteurs tels que la santé au travail, des soins de santé, de la régulation des médicaments ou encore dans la prévention des maladies.⁴⁰⁴ Ces interventions, quoique connexes aux politiques sanitaires, étaient justifiées par le Commission comme des activités en appui à ses politiques économiques. Ainsi, la protection des travailleurs ou la prévention des maladies sur le territoire européen devaient être comprises comme des activités agissant sur la structure même de l'activité économique.⁴⁰⁵ Ce faisant, le Commission mettait en place une stratégie mieux connue sur le nom «d'économisation de la santé».⁴⁰⁶ Ce mécanisme s'apparente à une stratégie de Spill over visant à s'appuyer sur des compétences économiques, dans lesquelles la légitimité de la Commission est largement reconnue, pour intervenir dans d'autres secteurs, dans lesquels la légitimité de la Commission est moindre, en l'occurrence, le secteur de la santé. Ce faisant, l'objectif poursuivi par les organes de la Commission est «(...) by linking an issue with another issue which enjoys with support, or by re-labelling it, its prospects of being accepted in the political arena may be improved.»⁴⁰⁷ En d'autres termes, la politique d'économisation de la santé est une stratégie politique visant à redéfinir les rapports de force au sein de la Commission en réduisant plus particulièrement l'autonomie, ou la légitimité absolue, de la DG entreprise sur les autres DG.

Dans un deuxième temps, l'économisation de la santé a été également un moyen pour les organes de la Commission de reconfigurer le poids relatif des différentes

⁴⁰⁴ Cassan M., *L'Europe communautaire de la santé*, Economica, Paris, 1989.

⁴⁰⁵ Comme nous l'avons mentionné, cette lecture sera par la suite largement critiquée. En effet, en favorisant un cadrage économique, il sera reproché à la Commission de relayer les impératifs sanitaires au second ordre par rapport à des objectifs économiques, commerciaux ou industriels. Ainsi, il a été reproché à la Commission d'avoir favoriser les intérêts économiques du secteur de l'agro-alimentaire dans le cas de la crise de l'ESB. Il est également reproché à la Commission d'aider le développement du secteur autoroutier en Europe au détriment des accidents de la route ou de la pollution émise. De même, il est fréquemment reproché à la Commission de subventionner, via la PAC, l'agriculture du tabac alors qu'en parallèle la Commission finance également des politiques de prévention contre les effets sanitaires néfastes du tabagisme. Voir sur ce point: Rougemont A., *La santé en Europe: les politiques de santé*, Actes Sud, Genève, 1999.

⁴⁰⁶ Guigner S., L'odyssée de l'administration européenne de la santé: la quête d'un leadership, *Politiques européennes*, Vol.3, n°11, 2003, p.36.

⁴⁰⁷ Héritier A., Over and covert institutionalization in Europe, in Stone Sweet A., Sandholtz W., Fligstein N. (Drs.), *The institutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p.67.

directions générales dans les processus de construction de l'action publique européenne. Ainsi, l'économisation de la santé est apparue aux yeux des analystes et des praticiens comme un moyen de réduire le pouvoir de la DG entreprise dans les processus de production des politiques publiques à l'échelle européenne.⁴⁰⁸

Dans ce cas de figure la stratégie d'économisation de la santé semble poursuivre plusieurs objectifs. «Elle peut d'abord être utilisée comme une déclinaison de la soft law, c'est à dire être utilisée dans l'objectif d'acquérir de nouvelles compétences. Ensuite, et c'est le cas le plus fréquent, cette rhétorique peut être employée par des services dotés de peu de moyens et marginalisés au sein de la Commission, en raison de leurs objectifs éloignés de la matrice économique de la Communauté européenne. Ces services doivent d'abord s'intégrer à leur environnement avant d'espérer s'en émanciper, les DG les plus faibles ne peuvent en effet pas se permettre de mettre à mal l'apparente cohérence de la Commission, car elles n'ont pas les moyens d'entrer dans un rapport de force leur permettant d'imposer leur point de vue.»⁴⁰⁹ Dans ce cas, la stratégie d'économisation est à la fois une stratégie offensive, visant à accroître des compétences, comme elle constitue aussi une stratégie défensive utilisée pour développer l'autonomie des services qui l'emploient.

Les crises sanitaires des années 90 vont cependant renverser la dynamique de l'économisation de la santé. En effet, au lieu de viser l'introduction de la santé dans l'économie, les crises sanitaires et les changements tant institutionnels que juridiques vont permettre l'introduction de l'économie dans la santé. L'article de 152 TCE va reconnaître le droit à la Commission européenne d'investir le secteur de la santé. Si la reconnaissance de ces compétences est certes limitée, il n'en demeure pas moins qu'il est dès lors possible pour la Commission d'investir un champ d'activité qui jusque là ne lui était qu'indirectement reconnu. Ainsi, l'article 152 TCE reconnaît à la Commission le droit de protéger sa population contre les grandes menaces pour la santé (pandémie du SIDA, le SRAS...).

⁴⁰⁸ Cini M., The soft law approach: Commission rule-making in the EU's State aid regime, *Journal of European public policy*, 8(2), 2001, p.457-472.; Guigner S., L'odyssée de l'administration européenne de la santé: la quête d'un leadership, *Politique européennes*, Vol.3, n°11, 2003, p.37.; Hay C., Rosamond B., Globalization, european intergation and the discursive of construction of economic imperatives, *Journal of european public policy*, 9(2), 2002, p.147-167.

⁴⁰⁹ Guigner S., L'odyssée de l'administration européenne de la santé: la quête d'un leadership, *Politique européennes*, Vol.3, n°11, 2003, p.38.

L'article reconnaît également à la Commission le droit de contribuer à l'amélioration de la santé en favorisant des échanges d'informations et d'expériences entre les Etats membres. Pour ce faire, la Commission est habilitée à constituer des bases de données susceptibles de produire et de faire circuler des informations pertinentes à la poursuite d'un haut niveau de protection des citoyens sur le territoire de l'Union. Enfin, l'article 152 TCE reconnaît à la Commission non pas le droit mais le devoir de s'intégrer dans les dynamiques internationales en matière de protection sanitaire. La Commission est ainsi invitée à renforcer les liens avec les institutions internationales telles que l'OMS ou encore le PNUD.⁴¹⁰

Le droit de la Commission en matière de politique sanitaire s'est en pratique traduit par l'émergence d'une série d'institutions en charge de la préparation et l'exécution des décisions en matière sanitaire, d'abord des groupes de travail et par la suite, un Conseil européen a été créé en vue de gérer les questions sanitaires à l'échelle européenne.⁴¹¹ Comme nous y reviendrons ultérieurement, une nouvelle direction générale sera créée, la DG SANCO. Dans un souci de construire la légitimité des nouvelles structures européennes, le recours aux citoyens européens a également été envisagé. Ainsi, un «Forum européen de la santé» a été créé en 2001. Ce dernier rassemble des organisations actives dans le secteur sanitaire et élaborent des notes analytiques relatives à la politique sanitaire européenne. Enfin, des agences spécialisées ont également vu le jour. L'objectif de ces agences est de fournir une expertise de haut niveau aux directions générales en vue de conduire les politiques sanitaires.

A partir d'une compétence informelle, la Commission est donc arrivée à s'imposer sur le forum des communautés de politiques publiques comme un acteur central de la conduite des politiques sanitaires. Cette reconnaissance n'est cependant que très formelle et ne repose pas encore sur une expertise scientifique susceptible de renforcer la position de la Commission. Ainsi, au-delà de la logique institutionnelle, la Commission européenne va également mettre en place une stratégie susceptible de fonder sa légitimité scientifique.

⁴¹⁰ Pour de plus amples détails voir: Saure F., Les ambitions européennes en matière de santé, *Revue Française de Science Politique*, n°113, 2005, p.147-158.

⁴¹¹ Ce dernier est dénomé le conseil «EPSCO» (emploi, politique sociale, santé et consommateurs).

1.2.2. La légitimité scientifique de la Commission

Le positionnement de la Commission européenne sur le «marché» de la santé ne s'opère pas sans concurrence. En effet, bien avant la Commission, de nombreuses institutions internationales sont actives dans le secteur des politiques sanitaires à l'échelle internationale. Ces dernières avaient par ailleurs tissé de nombreux contacts et partenariats avec les Etats. Ces partenariats ont alors permis de contribuer à garantir la légitimité de ces institutions internationales à agir sur le forum des communautés des politiques publiques.⁴¹² Parmi ces institutions, nous mettrons plus particulièrement en évidence le rôle de l'OMS dans la régulation des questions sanitaires à l'échelle internationale. En effet, si de prime abord, l'OMS et la Commission peuvent apparaître comme des institutions complémentaires et susceptibles de coordonner leurs actions, la pratique semble replacer ces deux institutions en position de concurrence.

Cette concurrence s'organise à deux niveaux différents. Dans un premier temps, la concurrence s'organise au tour d'un enjeu géographique. En effet, si l'OMS est une organisation unitaire, elle se décompose dans la pratique en différents bureaux régionaux ou locaux. Ainsi, afin de mieux faire correspondre les politiques sanitaires menées par l'OMS à un territoire donné, l'OMS a constitué pour le continent européen, un «Bureau Régional Européen» dont le siège se situe à Copenhague. Ce bureau rentre donc en concurrence directe avec l'activité de la Commission européenne, tout du moins au niveau du territoire couvert.

A cette concurrence géographique se cumule une concurrence de compétence. En effet, l'OMS est une organisation internationale recouvrant l'ensemble du domaine des politiques sanitaires. L'OMS rend ainsi compte des enjeux sanitaires en prenant en considération une multitude de cadrage (culturelles, économiques, géographiques, scientifiques ou encore géopolitiques). Face à cette envergure, l'OMS concurrence la Commission dont la stratégie de Spill Over se fonde justement sur une certaine transversalité en matière de gestion des enjeux sanitaires.

⁴¹² Koivusalo M., Les organisations internationales et les politiques de santé, *Revue Française des Affaires Sociales*, n°3-4, 1998, p.57-75.

A ces deux dynamiques de concurrence, se cumule une dimension plus politique. En effet, l'attribution de compétences dans le domaine sanitaire à la Commission européenne revient à s'interroger sur les dynamiques se tissant entre la Commission et les Etats membres. Suivant cette optique, la mise en concurrence entre la Commission et l'OMS revient premièrement à une concurrence entre une organisation supranationale, la Commission, réduisant le pouvoir des Etats, et deuxièmement une organisation internationale pilotée par et pour les Etats, l'OMS.⁴¹³ En ce sens, la concurrence entre la Commission européenne et l'OMS semble également s'élargir au Conseil de l'Europe. En effet, ce dernier semble en concurrence indirecte avec la Commission puisqu'il détient un ensemble de compétences relativement larges dans lequel les enjeux sanitaires pourraient parfaitement s'intégrer. Qui plus est le fonctionnement du CoE tout comme l'OMS reste une organisation intergouvernementale. Pour les Etats membres, il peut donc s'avérer rentable, dans une perspective de pouvoir, de réguler les enjeux sanitaires à l'échelle européenne via le CoE plutôt que par la Commission européenne.⁴¹⁴

Cependant, la concurrence entre l'OMS, le CoE et la Commission européenne ne semble pas exclusivement résider dans ces dynamiques institutionnelles. En effet, «Si ces organisations apparaissent comme concurrentes (...)»(c'est) surtout parce que leur légitimité scientifique est bien plus importante que celle de la Commission. Alors que l'intervention de la Commission dans la santé publique est relativement récente, le CoE et l'OMS interviennent depuis longtemps dans ce domaine. Au contraire de la Commission, ses deux rivales ont donc eu le temps de faire la preuve de leur capacité à traiter les questions de santé publique. La légitimité de l'OMS découle également du prestige de l'ONU dont elle constitue une agence spécialisée, ce qui lui permet de recruter les meilleurs spécialistes. Après avoir confié les questions de santé à des généralistes, la Commission s'est elle aussi dotée de spécialistes particulièrement compétents. Toutefois, le poids de la structure bureaucratique et les procédures législatives de l'UE contraignent ces

⁴¹³ Beigbeder Y., *L'organisation mondiale de la santé*, PUF, Paris, 1995.

⁴¹⁴ Moussaillon E., Permanent G., *Public health in the European union: making it relevant, Discussion paper n°17*, Londres, LSE Health, 2000.

spécialistes à devenir avant tout des administrateurs et donc à ne pouvoir exploiter pleinement leurs compétences techniques.»⁴¹⁵

Face à ces contraintes, la Commission a alors eu tendance à jouer «cavalier seul».⁴¹⁶ Cette politique s'est traduite par l'émergence de nouvelles agences spécialisées dont les domaines d'intervention étaient similaires aux actions menées tant par l'OMS que par le CoE.⁴¹⁷ Les résultats de cette stratégie s'avéreront cependant contrastés et ont participé à ralentir l'avènement de la Commission dans le secteur sanitaire.

Suite au constat d'échec de cette stratégie, la Commission européenne est rentrée depuis 2000 dans une phase de partenariat avec les autres institutions internationales actives dans le secteur de la santé. Cette collaboration prend diverses formes. Elle passe de la simple intervention en tant qu'observateur, au financement de politiques communes comme à l'instauration de programmes d'échange d'information et d'expertise. La stratégie poursuivie par la Commission est alors de s'appuyer sur son partenariat avec l'OMS et le CoE afin de s'émanciper des Etats membres et d'imposer son leadership dans le secteur sanitaire. Cette légitimité serait alors fondée sur la mise en réseau d'une série d'experts, de connaissances et d'informations privilégiées fondant et objectivant l'action publique dans le secteur de la santé. En ce sens l'alliance se tissant entre la Commission, l'OMS et le CoE peut s'apparenter à l'émergence d'une «communauté épistémique» au sens de Haas.⁴¹⁸

1.3. La Commission européenne comme entrepreneur politique dans le secteur sanitaire: le cas de la régulation des ondes électromagnétiques

Comme nous l'avons montré dans le chapitre trois, les questions sanitaires entourant l'exploitation des ondes électromagnétiques ont émergé à l'échelle

⁴¹⁵ Guigner S., L'odyssée de l'administration européenne de la santé: la quête d'un leadership, *Politique européennes*, Vol.3, n°11, 2003, p.40.

⁴¹⁶ Muntford L., *European union health policy on the Eve of the millenium*, Public health and consumers series SACO 102 EN, Luxembourg, European Parliament, DG Recherche, 1998.

⁴¹⁷ A titre d'exemple, nous citerons l'Agence européenne de l'environnement créé en 1990, l'Observatoire européen des drogues et toxicomanies créée en 1993, l'Agence européenne de la sécurité et la santé au travail créée en 1994, l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments créé en 1995 ou encore l'Autorité européenne pour la sécurité des aliments créé en 2002.

⁴¹⁸ Haas P., Introduction: epistemic communities and internation coordination, *International Organization*, n°4, 1992, p.1-35.

européenne dans le cadre de la politique européenne des télécommunications. Cette politique, partie prenante des politiques économiques et industrielles européennes, est un secteur important pour la Commission. En effet, tant d'un point de vue économique que politique, le domaine des télécommunications est un espace d'affirmation tant de l'idéologique européenne que du leadership de la Commission.⁴¹⁹ Forte de ce leadership, la Commission a imposé au secteur des télécommunications une libéralisation et une mise en concurrence des marchés. Cette politique libéralisation est avant tout un exploit politique dans un secteur où les monopoles nationaux rendaient difficile toute intervention.⁴²⁰ Ces dispositions, si elles entendent également s'appliquer au secteur de la téléphonie mobile, n'entendent cependant pas en réguler le marché (normes de produits, normes d'émission...). Cette harmonisation relève en effet des acteurs économiques. Cependant, compte tenu de la nature «mobile» de la téléphonie portable, les acteurs économiques ont très rapidement tenté d'harmoniser à l'échelle européenne et mondiale les modalités opérationnelles liées au développement de la téléphonie mobile.⁴²¹

Dans ce contexte, l'émergence des enjeux sanitaires liés à l'exploitation des ondes électromagnétiques dans le secteur des télécommunications permet à la Commission d'ouvrir les champs discursifs structurant la gestion de la politique des télécommunications. En effet, au-delà des enjeux économiques et industriels, la mobilisation du principe de précaution permet à la Commission de placer la politique des télécommunications à la frontière entre politique économique et politique sanitaire. Nous dénommerons ce procédé comme un mécanisme de «Spill over fonctionnel».⁴²² Ce dernier doit être compris comme un ensemble de stratégies menées par une institution internationale visant à s'accaparer de nouvelles compétences qui jusque là ne relevaient pas de ses compétences formellement attribuées par son traité fondateur.

Dans le cas de la régulation des enjeux sanitaires liés à la téléphonie mobile, la stratégie de Spill over fonctionnel mis en place par la Commission semble

⁴¹⁹ Scharpf F., *Gouverner l'Europe*, Presses de Science Po, Paris, 2000, p.123 et suiv.

⁴²⁰ Curien N., La libéralisation des télécommunications en Europe, *Flux*, n°2-3, p28-35.

⁴²¹ Laborie L., Concurrence et changement technique. De la norme au marché, la trajectoire unique de la téléphonie mobile en Europe depuis les années 1980, *Histoire, Economie et Société*, n°1, 2008, p.91-101.

⁴²² Majone G., *La communauté européenne: un Etat régulateur*, Montchrétien, Paris, 1997.

s'articuler en deux temps. Dans un premier temps, la Commission va tenter d'engranger le secteur des télécommunications dans le secteur de la santé. Si cet engrenage semble piloté par la Commission, notre étude du régime de régulation européen des ondes électromagnétiques semble tout de même nuancer ces propos. En effet, si la Commission porte effectivement bien la stratégie de Spill over fonctionnel, il n'en demeure pas moins que la mise à l'agenda des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques a été rendu possible par la mise en place de stratégies d'intéressement et d' enrôlement menées par le forum des acteurs scientifiques et des acteurs économiques constitués en communauté épistémique. La Commission est donc «poussée dans le dos» afin de mettre en place les stratégies de Spill over fonctionnel.⁴²³ La Commission est cependant réceptive à ces demandes puisqu'elle tente depuis les années 80 d'investir le champ sanitaire.

Au-delà de ce premier mouvement, la stratégie de Spill over fonctionnel se traduit également par une inscription des enjeux sanitaires dans la logique institutionnelle. Ainsi, comme nous l'avons mentionné précédemment, la montée en puissance de la Commission dans le secteur de la santé s'est traduite, sur le plan institutionnel, par l'émergence d'une nouvelle structure administrative. Dans le cas du régime de régulation des ondes électromagnétique, le positionnement de la Commission ne va pas se traduire par l'émergence de nouvelles structures. Cette inscription va cependant permettre à la Commission de légitimer ces nouvelles institutions en leur donnant des «dossiers» susceptibles de mettre en évidence l'apport décisif de la Commission dans le secteur de la santé publique. L' enrôlement de la Commission est alors autant un moyen de s'accaparer de nouvelles compétences que de légitimer ses nouveaux positionnements.

Cependant, les enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques rentrent en concurrence avec les impératifs économiques portés par la politique des télécommunications. Les questions sanitaires entourant les ondes électromagnétiques se mutent donc en pratique par une mise en concurrence en

⁴²³ Dans une perspective historique cette «appel du pied» lancé par les acteurs scientifiques et acteurs économiques peut se comprendre lorsque l'on sait que les acteurs économiques ont pris l'habitude de faire recours à la Commission comme «arbitre» dans les dynamiques de construction du marché des télécommunications mobiles. Voir: Laborie L., Concurrence et changement technique. De la norme au marché la trajectoire unique de la téléphonie mobile en Europe depuis les années 1980, *Histoire économie et société*, n°1, 2008, p. 91-101.

interne entre deux référentiels portés par des administrations différentes: la DGSANCO et la DG entreprise. Or, comme nous l'avons montré, à l'échelle européenne la crédibilité des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques est relativement faible. En effet, l'alliance entre les acteurs scientifiques, les acteurs économiques et la DG entreprise d'une part, et d'autre part le faible poids du Parlement et l'absence des acteurs sociaux ne permettent à la question des ondes électromagnétiques de se hisser en haut de l'agenda politique européen. Dans ces circonstances, l'adoption de normes contraignantes en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques ne semble pas suffisamment portée pour qu'elle puisse s'imposer sur l'agenda politique. Cependant, la Commission, via la DGSANCO, va mettre en place une stratégie de précaution se traduisant dans la pratique par la mise en place d'un monitoring des données scientifiques. Dans ces circonstances, sans que le champ sanitaire ne soit directement investi par la Commission, le champ des ondes électromagnétiques permet néanmoins d'enclencher la procédure sanitaire européenne. La gestion des enjeux sanitaires devient alors une fenêtre d'opportunité pour les acteurs publics européens de se présenter comme le leader en charge de ces questions.

1.4. La commission européenne comme leader sur le forum des communautés des politiques publiques européen

L'invocation du principe de précaution induit une variation dans la conduite de la politique des télécommunications à l'échelle européenne. Loin d'être une simple variation cosmétique, l'invocation du principe de précaution induit une variation dans le référentiel d'action publique se traduisant par une reconfiguration des rapports de forces entre les différents acteurs actifs sur le forum des communautés des politiques publiques. L'invocation d'arguments sanitaires permet en effet de mettre en perspective les enjeux économiques portés par le secteur des télécommunications et qui agissaient jusque là comme des arguments d'autorité. Cependant, comme notre étude de cas l'a démontré, les enjeux sanitaires ne s'imposent pas comme des arguments d'autorité. Bien au contraire, ils sont eux-mêmes mis en concurrence avec les logiques économiques. Afin de rendre performative cette variation, il convient encore que les acteurs qui portent ces enjeux puissent rassembler suffisamment de ressources (matérielles comme symboliques) afin de repenser le rapport de force jouant en faveur des enjeux

économiques. En ce sens, l'invocation du principe de précaution entrouvre un espace dans lequel les enjeux sanitaires semblent mis en concurrence avec d'autres dynamiques, notamment les logiques économiques, qui ne sont pas automatiquement convergentes ou tout du moins compatibles avec les enjeux portés par le principe de précaution.

Comme nous l'avons montré, à l'échelle européenne, cette lutte entre approche de précaution et logique économique, se matérialise par la mise en place de logiques d'intéressement et d'enrôlement des acteurs publics par les acteurs économiques et scientifiques. Mais ces stratégies se traduisent également au niveau interne à la Commission européenne par une lutte entre deux services administratifs, la DG SANCO et la DG entreprise.

Dans cette lutte, notre étude de la régulation des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques tend à relativiser le poids des logiques sanitaires dans le processus de construction de l'action publique à l'échelle européenne. En effet, si les avancées organisationnelles sont un signe qu'une variation s'est opérée dans le référentiel européen, il ne faudrait pas en conclure trop rapidement qu'un leadership européen en matière de santé est effectif.⁴²⁴

En ce sens, la question de l'impact du principe de précaution sur la dynamique européenne ne peut être comprise sans prendre en considération le statut du «fait scientifique». En effet, le statut du fait scientifique apparaît comme un élément central structurant le rapport de force entre les acteurs actifs sur le forum des communautés des politiques publiques.

Dans sa communication de 2000, la Commission européenne semble prendre conscience de l'importance de la preuve dans le cadre de la conduite d'une politique sous l'auspice du principe de précaution. Dans cette déclaration, la Commission donne un certain nombre d'éléments qu'elle juge pertinents dans le cas de l'application du principe de précaution. Dans cette communication, la Commission distingue deux aspects dudit principe: d'abord, «la décision politique d'intervenir ou de ne pas intervenir», et ensuite, la décision déterminant «comment agir, c'est-à-dire par quelles mesures résultant de l'application du

⁴²⁴ Nutgent N., *The european Commission*, Palgrave, New-York, 2001.

principe de précaution». Plus spécifiquement, la Commission met en évidence que «(...) le recours au principe de précaution présuppose tant l'identification des effets négatifs potentiels résultant d'un phénomène, produit ou procédé, que l'évaluation scientifique du risque qui «en raison de l'insuffisance des données, de leur caractère non concluant ou encore leur imprécision, ne permet pas d'évaluer avec certitude suffisante le risque en question».⁴²⁵

Il ressort dès lors de cette communication, que l'application du principe de précaution s'entend comme une décision politique prise sur base de données scientifiques ou techniques. Ces dernières n'ont pas obligatoirement le statut de «preuve scientifique», mais doivent être suffisamment fondées afin de légitimer politiquement et socialement l'intervention des acteurs publics dans le secteur concerné. L'idée défendue par la Commission est alors que la mise en œuvre du principe de précaution doit commencer par une évaluation scientifique aussi complète que possible en identifiant à chaque niveau le degré de certitude scientifique.

Si cette approche du principe de précaution semble largement cadrée par la jurisprudence de l'OMC, comme nous l'avons par ailleurs mis en évidence dans le chapitre trois, elle doit également se comprendre dans la logique institutionnelle de la Commission. En effet, comme nous l'avons mentionné précédemment, afin de légitimer son intervention dans le secteur de la santé, la Commission va nouer une alliance avec d'autres acteurs publics internationaux déjà actifs dans le domaine de la santé (l'OMS à titre d'exemple). Fonder le recours au principe de précaution sur une logique de faits scientifiques doit aussi alors être compris comme l'inscription de la Commission dans sa stratégie de Spill over fonctionnel. Mais c'est aussi en accepter les limites. Ainsi, en structurant son approche du principe de précaution sur sa stratégie de Spill over fonctionnel, la Commission aliène son autonomie politique aux acteurs scientifiques.

Dans le cas de la régulation des ondes électromagnétiques, c'est cette aliénation qui va limiter le rôle de régulateur de la Commission. Ainsi, en se fondant sur les données fournies par l'OMS, via le projet EMF, la Commission n'a pas les

⁴²⁵ Vos E., Mondialisation et régulation-cadre des marchés, *Revue internationale de droit économique*, 2002/2, 2002, p. 219-252.

ressources nécessaires pour fonder des mesures restrictives légitimées par l'application du principe de précaution. Dans le cas des ondes électromagnétiques, ce phénomène est amplifié par le haut niveau d'incertitude scientifique entourant les impacts sanitaires des ondes électromagnétiques qui affaiblit d'avantage la position de la Commission et favorise par conséquent le cadrage économique. Cependant, les compétences sanitaires n'étant pas à proprement parler gérées de manière supranationale, les Etats membres détiennent une marge de manœuvre. Ainsi, dans le cas de la gestion des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques, l'Etat fédéral va utiliser sa marge de manœuvre pour imposer, comme nous le montrerons dans le point suivant, une logique de gestion fondée sur un fédéralisme dit «coopératif». Dans la dynamique de ce dernier, le leadership est détenu par l'échelon fédéral. Ainsi, la gestion des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques devient, à l'échelle fédérale belge, un moyen de légitimer l'espace fédéral comme espace légitime d'agrégation des demandes sociales.

Chapitre 4 - Analyse du forum des politiques publiques à l'échelle fédérale belge: entre continuité et reconfiguration

Introduction

A l'échelle fédérale belge, la gestion des enjeux liés à l'exploitation des ondes électromagnétiques s'inscrit dans le prolongement du référentiel européen. Ainsi, au départ, ce sont les recommandations proposées par le Conseil Européen qui seront retenues par les acteurs publics belges. Au delà du phénomène supranational, ce positionnement peut s'expliquer par le fait que les acteurs économiques et scientifiques actifs à l'échelle européenne sont, dans la pratique, les mêmes acteurs mobilisés à l'échelle fédérale belge.

Cependant, à l'échelle fédérale belge, les normes seront finalement quadruplées. En effet, à ce niveau, le poids relatif des acteurs actifs sur le forum des communautés des politiques publiques semble se redéfinir. Les acteurs associatifs, faiblement actifs à l'échelle européenne, sont à l'échelle fédérale largement mobilisés. Ils émettent ainsi de vives inquiétudes quant aux effets sanitaires liés aux ondes électromagnétiques.

En raison de leur poids électoral, du climat politique belge largement marqué par de récentes crises sanitaires, mais aussi des relais politiques que les associatifs détiennent, le poids relatif des acteurs associatifs se trouve renforcé. Face à ce rééquilibrage, les acteurs publics vont alors être contraints d'adopter des normes plus exigeantes en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques.

Ces nouvelles normes ne vont cependant pas convaincre les acteurs associatifs. Ces derniers seront toutefois incapables d'imposer une alternative. En effet, pour ce faire, les acteurs associatifs devraient contrer l'alliance entre acteurs publics, économiques et scientifiques. Or, le poids et la résistance d'un tel partenariat rend illusoire toute tentative d'une profonde remise en cause de la problématisation des enjeux. Les acteurs associatifs vont néanmoins mettre en place des stratégies de disqualification des autorités fédérales. Comme nous le montrerons, ces stratégies

sont de deux natures. Dans un premier temps, les acteurs associatifs vont tenter des recours devant le Conseil d'Etat. Ces recours visent à faire annuler les différents textes régulant l'exposition aux champs électromagnétiques. Dans un deuxième temps, les acteurs associatifs vont interroger la compétence juridique des autorités fédérales à statuer dans le domaine des questions «environnement-santé». En effet, en développant une interprétation extensive des compétences environnementales, les acteurs associatifs vont avancer que l'adoption de normes d'exposition relève de la compétence des Régions et non de l'autorité fédérale. Ce faisant, les acteurs associatifs tentent de lier les enjeux sanitaires des ondes électromagnétiques aux projets d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile. Comme nous le montrerons, si cette problématisation vise à permettre une contextualisation des normes d'exposition compte tenu de projets particuliers, elle vise également à traiter les enjeux des ondes électromagnétiques à une échelle de pouvoir à laquelle le poids relatif des acteurs associatifs se trouve renforcé. La problématisation établie par les acteurs associatifs vise alors tant à proposer un cadrage particulier des enjeux qu'à poursuivre une stratégie de fragilisation de l'alliance passée entre acteurs publics, économiques et scientifiques.

1. De la transposition des recommandations européennes dans le droit belge: quelle marge de manœuvre pour les autorités belges?

Si les recommandations européennes entendent proposer un cadre de régulation aux Etats membre,⁴²⁶ elles leur laissent cependant une marge de manœuvre.⁴²⁷ Il est alors tout à fait possible de retrouver sur l'ensemble du territoire européen des variations importantes en matière de normes d'expositions.⁴²⁸ Cependant, la

⁴²⁶ Recommandation du Conseil Européen, OJ, L199, 30/07/1999, p.0059-0070.

⁴²⁷ Annexe III, Recommandation du Conseil Européen, OJ, L199, 30/07/1999, p.0059-0070.

⁴²⁸ La plupart des recommandations nationales, ou internationales, basées sur l'effet thermique, imposent une densité de puissance inférieure à 4,7 W/m² (Watt par mètre carré) pour la bande de fréquence de 900 MHz (Mégahertz). Plusieurs pays ont adopté des normes plus sévères visant à protéger les populations et les professionnels des effets athermiques. Notons le cas de l'Italie qui a adopté une limite 6 V/m. Au niveau international, notons à titre d'exemple, que la Suisse limite les champs à 4 V/m et 6 V/m. D'autres pays, sans adopter des normes plus contraignantes, ont cependant encadré le développement des réseaux de téléphonie mobile. Ainsi, en l'Allemagne ou en Autriche, les autorités publiques ont exigé que l'on évite de placer des antennes relais aux alentours des écoles et des lieux dans lesquels il y a une forte densité d'enfants. Pour de plus amples informations relatives aux applications des dispositions européennes à l'échelon nationales, voir: European Commission, Information exchange meeting with member States on the implementation of Council Recommendation 1999/519/EC (electromagnetic fields), *Meeting report*, 3 mai 2010. Accessible en ligne: http://ec.europa.eu/health/electromagnetic_fields/docs/ev_20100503_mi_en.pdf.

marge de manœuvre des Etats membres est contrebalancée par la compétence de la Commission de vérifier que le principe de proportionnalité soit respecté et, le cas échéant, d'entamer un recours auprès de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE).⁴²⁹

En effet, selon les dispositions du droit communautaire, si les Etats membres peuvent adopter des mesures plus strictes en matière sanitaire, ils ne peuvent cependant le faire qu'en le justifiant sur base de preuves scientifiques fiables.⁴³⁰ Or, dans le cas particulier de l'application du principe de précaution, de telles données scientifiques font défaut.⁴³¹ L'application du principe de précaution remet alors en cause le cadrage sanitaire européen. Ainsi, la jurisprudence a permis d'établir, dans les cas où le principe de précaution est appelé à s'appliquer, les conditions auxquelles les Etats membres sont autorisés à adopter des normes plus restrictives.⁴³² Ainsi, dans l'affaire dite de la «créosote»,⁴³³ alors qu'il n'existait pas de données scientifiques susceptibles de fonder des effets sanitaires réels,⁴³⁴ la

⁴²⁹ Article 5 TCE: «(...) L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité.»

⁴³⁰ Article 95 §5 TCE stipule en effet, que «(...) si, après l'adoption par le Conseil ou par la Commission d'une mesure d'harmonisation, un État membre estime nécessaire d'introduire des dispositions nationales basées sur des preuves scientifiques nouvelles relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail en raison d'un problème spécifique de cet État membre, qui surgit après l'adoption de la mesure d'harmonisation, il notifie à la Commission les mesures envisagées ainsi que les raisons de leur adoption.» Par ailleurs, cette position est réaffirmée par la Commission dans sa communication relative au principe de précaution: «Les décideurs doivent être conscients du degré d'incertitude lié aux résultats de l'évaluation des informations scientifiques disponibles. Juger ce qui est un niveau «acceptable» de risque pour la société est une responsabilité éminemment politique. Les décideurs confrontés à un risque inacceptable, à une incertitude scientifique et aux préoccupations du public ont le devoir de trouver des réponses. Par conséquent, tous ces facteurs doivent être pris en considération. Dans certains cas, la bonne réponse pourrait consister à ne pas agir ou du moins à ne pas prendre une mesure juridique contraignante. Une vaste gamme d'initiatives sont disponibles en cas d'action, depuis une mesure légalement contraignante jusqu'à un projet de recherche ou une recommandation.» in Commission européenne, *Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution*, COM/2000/0001, 2001, Point 5.

⁴³¹ «Le recours au principe de précaution présuppose que les effets potentiellement dangereux d'un phénomène, d'un produit ou d'un procédé ont été identifiés et que l'évaluation scientifique ne permet pas de déterminer le risque avec suffisamment de certitude.» in Commission européenne, *Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution*, COM/2000/0001, 2001, Point 4.

⁴³² Pour une revue complète et analytique de la jurisprudence européenne en matière de précaution voir: Vanneuville R., Grandeau S., *Le principe de précaution saisi par le droit. Les enjeux sociopolitiques de la juridicisation du principe de précaution*, La Documentation française, Coll.Réponse Environnement, Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris, 2006.

⁴³³ Leggett K., Article 95 EC treaty in practice: the european commission decisions on Creosote, sulphite, nitrates and nitrites, *RECIEL*, Vol.9, n°1, 2000, p.71 et suiv.

⁴³⁴ La créosote est le nom donné à plusieurs sortes d'huiles extraites de goudrons de bois ou de charbon ou d'une plante. Malgré son utilisation fréquente, des incertitudes scientifiques tendent à classer la créosote comme un cancérigène puissant. Elle est par ailleurs reconnue comme un cancérigène de catégorie A2 par l'IARC.

Commission européenne a reconnu le droit à quatre Etats membres d'adopter des standards d'utilisation plus contraignants que ceux adoptés à l'échelle européenne. Ce droit leur est reconnu, non pas parce qu'il existerait de nouvelles preuves scientifiques, mais bien sur base du principe de précaution.⁴³⁵ De même, dans un arrêt de 2000, connu sous le nom de «Toolex», la CJCE reconnaît le droit à la Suède d'interdire sur son territoire l'utilisation de trichloréthylène. Cette interdiction était justifiée, selon la Cour, en raison de doutes «sérieux» quant aux effets sanitaires d'une telle substance pour la santé humaine.⁴³⁶ Cette reconnaissance doit cependant être justifiée et proportionnelle. Ainsi la Cour reconnaît que «Compte tenu des derniers travaux et de la recherche médicale en la matière, mais aussi des difficultés de détermination, en l'état actuel de cette recherche, du seuil critique à partir duquel l'exposition au trichloréthylène consisterait un risque sérieux pour la santé humaine, aucun élément du dossier ne permet à la Cour de constater qu'une réglementation nationale telle que celle en cause (...) va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but visé.»⁴³⁷

Les Etats membres peuvent donc adopter des recommandations ou normes plus contraignantes. Cependant, une question demeure: quand est-ce que de telles options sont envisageables? Autrement dit, quel est le niveau d'incertitude justifiant l'application du principe de précaution ? En effet, les arrêts de Cour ne renseignent en rien sur le dessin de la frontière entre «faits scientifiques établis», d'une part, et «incertitudes» ou «indéterminations» scientifiques, d'autre part. Cependant, dans un récent arrêt de la Cour de l'Association européenne de libre-échange (AELE), cette question s'est posée. En effet, dans une affaire portant sur l'interdiction par la Norvège de la commercialisation de «Corn Flakes» enrichis en fortifiants, la Cour va juger légitime l'interdiction de la commercialisation de tels céréales. La Cour estime en effet que le risque invoqué ne s'avère pas simplement hypothétique, mais s'appuie sur des «début de preuves

⁴³⁵ Décisions 1999/832/CE, 1999/833/CE, 1999/834/CE, 1999/835/CE, JO, L329, p.25 et suiv.

⁴³⁶ Le trichloréthylène est un composé organique dont les effets cancérogènes ont longtemps fait l'objet de controverses scientifiques. Il est aujourd'hui officiellement reconnu comme cancérogène par l'IARC et fait l'objet d'une régulation par l'UE (directive européenne 2001/59/CE de la Commission du 6 août 2001).

⁴³⁷ CJCE, Toolex, aff. C-473/98, 11 juillet 2000, Rec., p.I-5681.

scientifiques». ⁴³⁸ On retrouve alors ici l'idée de «commencement de preuve» telle que l'OMC l'avait mentionnée dans sa jurisprudence sur les hormones. ⁴³⁹

Sur base de ces différentes dispositions et jurisprudences, les acteurs publics belges, comme les autres Etats membres, disposent d'une certaine marge de manœuvre. En effet, compte tenu de l'incertitude scientifique entourant les potentiels effets sanitaires liés aux ondes électromagnétiques, les acteurs publics belges peuvent exploiter cet espace de négociation en vue d'adopter des recommandations plus strictes. Les acteurs publics belges sont alors repris dans un processus de réappropriation. Ces processus visent plus particulièrement à effectuer une balance d'intérêt entre «(...) le constat du succès spectaculaire de l'activité; la conviction que cette technologie présente des bénéfices économiques et technologiques; un souci de réalisme quant à la difficulté de résister à une politique européenne qui repose elle-même sur la densification des liens d'interdépendance entre les économies des Etats membres; (...) (et) le souci de protéger les anciens monopoles nationaux le plus longtemps possible.» ⁴⁴⁰

2. La réglementation des ondes électromagnétiques: un problème sanitaire

2.1. Des enjeux sanitaires entourant l'exploitation des ondes électromagnétiques à l'adoption de normes d'exposition (1985-2001)

En Belgique, la question de la régulation des ondes électromagnétiques va très tôt se poser. En effet, une loi, issue d'une initiative parlementaire, ⁴⁴¹ est adoptée le 12 juillet 1985 en vue de proposer un cadre légal susceptible de protéger l'homme et l'environnement, entendu au sens large du terme, ⁴⁴² contre les effets nocifs et les nuisances provoquées par les substances non ionisantes, les infrasons et les

⁴³⁸ Cour AELE, EFTA, Surveillance Authority c/ Norvège, 5 avril 2001, affaire E-3/00, point 29.

⁴³⁹ Noiville C., *Du bon gouvernement des risques*, PUF, Paris, 2003, p.149-155.

⁴⁴⁰ Borraz O., Devigne M., Salomon D., *Réguler les risques émergents*, Rapport de recherche, CSO, Science Po Paris, Paris, 2005, p.30.

⁴⁴¹ Loi du 12 juillet 1985, relative à la protection de l'Homme et de l'environnement contre les effets et les nuisances provoquées par les radiations non ionisantes, les infrasons et les ultrasons, MB 26 novembre 1985. Loi prise à l'initiative de la parlementaire Z. De Loore-Raeymaekers (CVP).

⁴⁴² Article 5 et 8-1° de la loi du 12 juillet 1985.

ultrasons.⁴⁴³ L'initiative était justifiée par le fait «(...) (qu'une) partie croissante de la population est exposée (...) (et qu'il semble) que les effets biologiques produits doivent inciter à la prudence quant à leur utilisation.»⁴⁴⁴ Cette loi n'était cependant qu'une disposition «cadre» nécessitant des arrêtés royaux d'exécution. Or, ces derniers n'ont été adoptés que seize ans plus tard: le 29 avril 2001.⁴⁴⁵

Entre temps, le réseau de téléphonie mobile se développe en Belgique, et ce plus particulièrement à partir des années nonante. Lors du développement de ce réseau,⁴⁴⁶ de nombreux riverains se sont rapidement interrogés sur les possibles impacts sanitaires des ondes électromagnétiques.⁴⁴⁷ S'il s'agit dans la plupart des cas de riverains d'antennes relais, se rassemblant en comité de quartier, la contestation sera portée à l'échelle fédérale par des associations sans but lucratif (ASBL). La plus emblématique de ces associations est sans doute l'association «Teslabel». Cette dernière, fondée par une série d'ingénieurs à l'origine actifs sur les questions des ondes électromagnétiques liées aux lignes haute tension, rassemble une centaine de membre (riverains d'antennes, scientifiques...) en vue de lutter «(...) contre les nuisances électromagnétiques, notamment les antennes-relais, ainsi que les lignes à haute tension à proximité de l'habitat.»⁴⁴⁸

L'ensemble de ces controverses, cumulées, à l'échelle belge, à un contexte politique marqué par les récents scandales sanitaires (bœuf aux hormones, ESB, dioxines...)⁴⁴⁹ et à l'absence d'Arrêtés d'exécution de la loi de 1985, vont permettre à Teslabel d'inscrire à l'agenda politique la question des champs électromagnétiques. Ainsi, en 2001, les acteurs politiques reconnaissent que «(...) partout dans le monde, la population est préoccupée par le fait qu'une exposition à des champs électromagnétiques (EMF) provenant de sources telles que les lignes

⁴⁴³ Remarquons que la parlementaire Z. De Loore-Raeymaekers (CVP) avait déjà déposé une proposition de loi sur le sujet en 1982 mais qui avait été retirée par celle-ci au profit du texte de 1985 dont le spectre était plus large.

⁴⁴⁴ Doc. Parl., Ch. Rep., 1983-1984, n°761/1, p.1.; Doc. Parl., Ch. Rep., 1983-1984, n°761/4, p.2.

⁴⁴⁵ Arrêté Royal pris sur base de l'article 3 de la loi du 12 juillet 1985.

⁴⁴⁶ Il y aurait près de 7000 sites d'implantations d'antennes sur le territoire de la Belgique. Un site d'implantation accueillant plusieurs antennes relais, le nombre d'antennes sur le territoire de la Belgique est donc largement supérieur au nombre de sites. Chambre des représentants, *Questions et réponses écrites*, QRVA 52-68, 6 juillet 2009, question n°121, question déposée par le parlementaire R. Deseyn (Open VLD).

⁴⁴⁷ Doc. Parl., Ch. Rep., 1983-1984, n°761/1, p.1.; Doc. Parl., Ch. Rep., 1983-1984, n°761/4, p.2.

⁴⁴⁸ <http://www.teslabel.be/>.

⁴⁴⁹ Fallon C., Apprendre des crises: la vache folle, in Brunet S., Bergmans A., Bertrand A., Biren P. (Dir.), *L'expertise en questions*, Peter Lang, Bruxelles, 2002, p.131-150.

haute tension, les installations radar, les téléphones portables et les antennes relais de téléphonie mobile puissent porter atteinte à la santé.»⁴⁵⁰

C'est dans ce contexte que les acteurs publics stabilisent la position centrale de l'Etat fédéral sur les questions relatives aux ondes électromagnétiques. En effet, le 4 décembre 2000, un accord de coopération est adopté entre les ministres fédéraux et régionaux. Cet accord vise plus particulièrement à déterminer quelle autorité est habilitée à adopter des normes en la matière.⁴⁵¹ L'accord stipule que le leadership revient aux acteurs fédéraux compte tenu de leur compétence en matière de normes de produit. L'accord mentionne également que l'adoption de ces normes doit se fonder sur une approche sanitaire incorporant une approche dite «de précaution».⁴⁵² L'accord de coopération contient dans ces circonstances les dispositions suivantes : «1° Les ministres susmentionnés se sont déclarés d'accord pour introduire en Belgique une norme d'exposition aux rayonnements RF (radiofréquence) au niveau de la santé, qui est quatre fois plus élevée que le facteur de précaution utilisé par la norme de l'OMS. 2° Par conséquent, dans l'attente des résultats des recherches scientifiques de l'OMS et de l'Union européenne actuellement en cours, cette norme est fixée par un facteur de précaution de 1/200, ce qui équivaut, pour une fréquence de 900 MHz, à une norme de 20,6 V/m; 3° Cette norme sera revue, le cas échéant, en fonction des résultats des études susmentionnées; 4° L'IBPT effectuera régulièrement des mesures de contrôle sur le terrain, de sorte que la population soit parfaitement au courant de la situation réelle; 5° La population devra être prévenue de chaque projet d'implantation d'une antenne et de chaque installation RF. Cette procédure

⁴⁵⁰ Rapport au Roi dans le cadre de l'arrêté royal du 29 avril 2001, M.B., 22 mai 2001, p. 16.987-16.990.

⁴⁵¹ Accord signé conclu le 4 décembre 2000 entre les ministres fédéraux et régionaux. Cet accord sera par la suite remis en cause par les opérateurs de téléphonie mobile dans le cadre d'un recours en annulation contre une Ordonnance de la Région bruxelloise fixant des normes d'émission supérieures à celles adoptées par les autorités fédérales. Voir notamment: «En ce qui concerne le fait qu'il n'a pas été recouru à un accord de coopération, le Gouvernement flamand et le Parlement bruxellois objectent qu'un tel accord n'est obligatoire que dans les matières prévues à l'article 92bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ce qui n'est pas le cas de la matière des radiations non ionisantes. Selon le Parlement bruxellois, à supposer qu'un tel accord de coopération soit envisageable en l'espèce, cela relève de l'opportunité politique, à apprécier par chacune des autorités compétentes, sans que cela ne constitue une obligation en droit ou un moyen pouvant être invoqué devant la Cour constitutionnelle.» *in* CC, arrêt 2/2009, 15 janvier 2009.

⁴⁵² Rapport au Roi dans le cadre de l'arrêté royal du 29 avril 2001, M.B., 22 mai 2001, p. 16.987-16.990.

est effectuée par l'IBPT en ce compris, des mesures *ex ante* et *a posteriori* et cela, à charge des opérateurs.»⁴⁵³

Forte de cet accord, Magda Alvoet, Ministre fédérale Groen!, en charge de la Santé Publique, de la Sécurité de la Chaîne Alimentaire et de l'Environnement, met à l'agenda politique la question de la régulation des ondes électromagnétiques. Le 21 juin 2000, la Ministre charge un comité d'experts scientifiques de rendre un avis objectif sur l'état de la littérature scientifique relative aux effets sanitaires liés à l'exposition aux ondes électromagnétiques.⁴⁵⁴ Sur base de ce rapport d'expertise, la Ministre Alvoet rédige un premier Arrêté Royal fixant des normes d'exposition aux ondes électromagnétiques à hauteur de 10 MHz et 10 GHz, soit des normes trois fois plus contraignantes que celles recommandées par l'ICNIRP, l'OMS et l'UE. Cet Arrêté Royal n'a cependant pas fait l'objet d'un avis auprès du Conseil Supérieur de Santé (CSS).⁴⁵⁵ Or, cet avis constitue en la matière une obligation légale.⁴⁵⁶ Le Conseil d'Etat, section de consultation, invite la Ministre à demander un avis auprès du CSS. Cet avis sera demandé par la Ministre le 10 août 2000 et sera rendu par le CSS le 11 octobre 2000.

Face à ces recommandations et avis, la Ministre Alvoet estimera que, compte tenu des connaissances scientifiques et des recommandations internationales, les normes adoptées dans la première version de l'Arrêté Royal, puisque quadruplant les recommandations de l'ICNIRP et de l'UE, prenaient en compte le principe de précaution. Les consommateurs belges voyaient alors leur droit à un environnement «sain»⁴⁵⁷ garanti par les dispositions réglementaires. Ainsi, les normes finalement adoptées fixent un seuil d'exposition à hauteur de 10 MHz et 10 GHz. Du point de vue des acteurs publics, la controverse entourant les

⁴⁵³ Point 6 du rapport au Roi relatif à l'arrêté royal fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz du 29 avril 2001.

⁴⁵⁴ L'organisation de ce comité d'expert est prise en application de l'article 1 de la loi du 9 février 1994 relative à la sécurité du consommateur.

⁴⁵⁵ Le Conseil Supérieur de santé, anciennement «Conseil Supérieur d'Hygiène», est l'organe d'avis scientifique du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement. Le Conseil, rassemblant une série d'experts nommés, élaborent des avis, sur demandes du gouvernement ou sur initiative propre, en développant une évaluation multidisciplinaire. <http://www.health.belgium.be/eportal>.

⁴⁵⁶ Avis CE, 28 juillet 2000.

⁴⁵⁷ Article 23, 4^o Constitution belge.

possibles impacts sanitaires des ondes électromagnétiques sur la santé humaine est alors considérée comme régulée.

Teslabel, jugeant que l'Arrêté Royal de 2001 n'avait pas pris en compte les effets non-thermiques des ondes électromagnétiques, introduisit pourtant auprès du Conseil d'Etat un recours en annulation.⁴⁵⁸ Sans statuer sur le fond du recours, ni sur la pertinence de sa jurisprudence, le Conseil d'Etat accepte le recours de Teslabel, annulant de la sorte l'Arrêté de 2001. Cette annulation se fonde cependant sur le motif de «vice de procédure». Le Conseil d'Etat n'a donc pas analysé les récriminations de fond avancées par les parties requérantes.⁴⁵⁹ En effet, le Conseil d'Etat a fait remarquer qu'en l'occurrence le Gouvernement n'avait pas suivi la procédure prévue à l'article 4 §2 de la loi du 12 juillet 1985 imposant à l'exécutif de consulter le CSS.⁴⁶⁰ En l'occurrence, le Gouvernement avait bel et bien demandé l'avis au CSS mais ce dernier avait rendu un avis sur base d'un projet d'Arrêté qui n'a pas été celui finalement voté. Ce faisant, le gouvernement avait alors commis un vice de procédure.⁴⁶¹

2.2. De l'annulation de l'Arrêté Royal de 2001 à un renforcement de la réglementation des enjeux sanitaires entourant l'exploitation des ondes électromagnétiques (2001-2005)

À la suite de l'arrêt du Conseil d'Etat annulant l'Arrêté de 2001, le nouveau Ministre de la santé publique, Rudy Demotte (PS), dépose un nouveau projet d'Arrêté, reprenant mot pour mot les dispositions contenues dans l'Arrêté de 2001 et conformément aux dispositions légales, le soumet au CSS. Ces formalités effectuées, l'Arrêté est adopté le 10 août 2005.⁴⁶²

En substance le contenu de cet Arrêté vise à mettre en place une norme d'exposition aux ondes électromagnétiques. Par cette norme, le Gouvernement entend fixer le seuil maximal d'exposition de la population. Apparaît alors le concept de «SAR», acronyme anglophone pour «Specific Absorption Rate», qui

⁴⁵⁸ CE, arrêt ASBL Teslabel coordination et Vanderhulst, n° 138.471, 15 décembre 2004.

⁴⁵⁹ CE, arrêt ASBL Teslabel coordination et Vanderhulst, n° 138.471, 15 décembre 2004.

⁴⁶⁰ Article 3, Loi du 12 juillet 1985.

⁴⁶¹ Avis CSS sur le projet d'Arrêté Royal fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10MHz et 10 GHz, du 11 octobre 2000.

⁴⁶² Arrêté royal du 10 août 2005.

est un indice mesurant le niveau de radiofréquences émis par une antenne lorsqu'elle fonctionne à pleine puissance, dans les pires conditions d'utilisation et qui est absorbé par les tissus humains. Plus spécifiquement, la norme présentée par l'arrêté de 2005 prend la forme d'un «SAR global», c'est-à-dire d'un débit d'absorption spécifique, en un point donné et sur une période de 6 minutes, compte tenu de l'ensemble des émissions des antennes produisant un champ électromagnétique en ce même point.⁴⁶³ Il s'agit là d'une rupture importante puisque les dispositions légales n'entendent pas seulement prendre en compte les émissions électromagnétiques mais également les immissions.⁴⁶⁴ En d'autres termes, les pouvoirs publics instaurent, au travers de cet Arrêté, une obligation de résultat. En ce sens, l'exécutif applique une démarche de précaution de type «ALARA».⁴⁶⁵

Disposition de contrôle *a priori* importante, l'Arrêté royal du 10 août 2005 impose aux opérateurs de communiquer à l'IBPT une «dossier technique». Ce dernier doit comprendre les données nécessaires en vue d'établir le SAR.⁴⁶⁶ Le rôle de l'IBPT dans ce processus reste cependant passif puisqu'il ne peut porter un jugement sur la qualité du dossier qui lui est soumis (il ne s'agit pas d'un contrôle de conformité aux normes prévues par l'Arrêté). Cependant, l'IBPT joue un rôle de certification dans les cas où le SAR de l'antenne liée à un projet spécifique dépasserait le seuil des 0.001 W/Kg en dehors de la zone de sécurité.⁴⁶⁷ Dans cette hypothèse, le propriétaire de l'antenne en question est prié de demander une attestation ou un certificat de conformité à l'IBPT.⁴⁶⁸

Mais le rôle que l'Arrêté entend faire jouer à l'IBPT ne s'arrête pas là. Ce dernier est également appelé à prendre des mesures suivant une méthode qui devra être

⁴⁶³ Rapport au Roi relatif à l'Arrêté royal du 29 avril 2005 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10MHz et 10 GHz.

⁴⁶⁴ Selon «l'IUPAC Compendium of Chemical Terminologie», l'immission peut être comprise comme: «the transfer of pollutants from the atmosphere to a receptor; for example, pollutants retained by the lungs. It does not have the same meaning as ground level concentration, but is the opposite in meaning to emission.»

⁴⁶⁵ ALARA signifie «As Low As Reasonably Acceptable», soit en Français, «Aussi bas que raisonnablement possible».

⁴⁶⁶ Article 2, Arrêté Royal 10 août 2005.

⁴⁶⁷ Il s'agirait tout au plus de 5% des dossiers selon Jadot B. Et Vancrayebeck *in* les règles et les 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*, n°2, 2008, p.19.

⁴⁶⁸ En tout état de cause il n'est évidemment pas permis à l'IBPT de donner une certification à une antenne qui dépasserait les seuils d'émission et d'immission prévus dans l'arrêté de 2005.

fixée par Arrêté Royal.⁴⁶⁹ Il serait également appelé à prendre, comme l'ISSeP, des mesurages complémentaires, sur demande spécifique émanant d'institutions publiques ou de particuliers. L'exécution de ses missions s'effectuerait sous le contrôle d'un fonctionnaire spécifiquement nommé à cette fin.⁴⁷⁰ Or, à ce jour, aucun Arrêté ou nomination de fonctionnaire n'a cependant été adopté.

Tout comme l'Arrêté de 2001, Teslabel introduit un recours en annulation à l'encontre de l'Arrêté de 2005.⁴⁷¹ De même, une action a été intentée contre le dit Arrêté devant le Tribunal de première instance de Bruxelles.⁴⁷² Ce dernier recours vise à condamner l'Etat belge à assurer un niveau de protection plus élevé. Il est plus particulièrement question d'élargir le champ d'application de l'Arrêté à d'autres sources de champs électromagnétiques.

Le recours pendant devant le Conseil d'Etat se structure quant à lui autour du concept de «principe de précaution». Ce dernier est fréquemment utilisé dans la jurisprudence du Conseil d'Etat.⁴⁷³ Il trouve son fondement dans les dispositions de l'article 23 de la Constitution.⁴⁷⁴ Dans cette affaire, le Conseil d'Etat est alors appelé à statuer non pas sur la pertinence des données scientifiques fondant ou ne fondant pas l'Arrêté litigieux, mais doit se prononcer sur les conditions d'application du principe de précaution. Cependant, à la suite d'une récente jurisprudence de la Cour Constitutionnelle, reconnaissant la légitimité d'une interprétation large des compétences environnementales, le Conseil d'Etat a également annulé l'arrêté de 2005, encore une fois sans statuer sur le fond.⁴⁷⁵

⁴⁶⁹ Article 3 de l'Arrêté royal du 29 avril 2005.

⁴⁷⁰ Article 4 de l'Arrêté royal du 29 avril 2005.

⁴⁷¹ Mentionné dans: Jadot B., E.Vancrayebeck in les règles et les 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*, n°2, 2008, p. 18.

⁴⁷² Mentionné dans: Jadot B., E.Vancrayebeck in les règles et les 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*, n°2, 2008, p. 18.

⁴⁷³ Voir sur ce point: Pâques M., Antennes GSM, urbanisme, préjudice et précaution, *Amén.*, 2000, note sous CE, arrêt Lorent, n°87.875, 7 juin 2000.; Jadot B., La prise en compte, dans les décisions d'urbanisme et d'aménagement du territoire, des inconvénients dus à l'utilisation d'installations, *Amén.*, 1996, p.2 et suiv.

⁴⁷⁴ CE, arrêt S.A. Mobistar, n°118.214, 10 avril 2003.; Pâques M., Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : chronique d'une naissance annoncée, *J.T.*, 2004, p. 169 et suiv.; Jadot B., Tulkens F., Le principe de précaution en droit public belge, in Dirix E., Leleu Y.-H. (Eds.), *Rapports belges au congrès de l'Académie internationale de droit comparé à Utrecht*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p.683 et suiv.

⁴⁷⁵ CE, arrêt ASBL Teslabel Coordination et Strubbe, n°193.456, 20 mai 2009.

Ainsi jusqu'à l'arrêt de la Cour Constitutionnelle, la stratégie des acteurs associatifs avait comme premier objectif de fragiliser l'alliance entre acteurs publics, économiques et scientifiques à l'échelle fédérale. Au vu des réponses apportées par les acteurs publics à l'encontre de l'arrêt du Conseil d'Etat de 2001, la stratégie des acteurs associatifs semble s'être traduite non pas par un renforcement, mais bien par une revalorisation du compromis établi entre les acteurs sur le forum des communautés des politiques publiques fédérales. Ainsi, les recours et les réponses publiques visent à renforcer la légitimité de l'espace fédéral comme espace symbolique d'agrégation des demandes sociales.

3. Une problématisation concurrente: Quelle est l'autorité compétente pour connaître des questions «environnement-santé» ?

3.1. Débats juridiques et tensions politiques autour de la compétence environnementale

Dans le domaine des compétences environnementales, l'interrogation sur les frontières de la compétence n'est pas neuve. En effet, le Conseil d'Etat avait déjà fait part de ses inquiétudes au moment de l'adoption de la loi du 12 juillet 1985. À l'époque, la section de législation, siégeant en chambres réunies, a considéré que l'adoption de telles normes d'émission relevait de la compétence des Régions et ce, en vertu des lois spéciales des réformes institutionnelles du 8 août 1980, et plus particulièrement de l'article 6 §1 1^o II.⁴⁷⁶ En effet, le Conseil d'Etat n'a pas manqué de rappeler au législateur fédéral que «la protection de l'environnement englobant la protection de tout ce qui est vivant, en ce compris donc la protection de l'homme, on peut difficilement soutenir que la protection de la santé de l'homme, qui n'est qu'un aspect de son bien-être, ne puisse être rangée dans la rubrique «protection de l'environnement». Il faut considérer, au contraire, que cette notion, très large, implique nécessairement la protection de la santé de l'homme.»⁴⁷⁷ Cependant, la version de la LSRI sur laquelle le Conseil d'Etat fonde son jugement a été modifiée de puis lors. En effet, à l'époque, l'article 6 §1 1^{er} II stipulait que les Régions étaient compétentes en matière d'environnement

⁴⁷⁶ Disposition reconnaissant la compétence en matière d'aménagement du territoire aux entités régionales.

⁴⁷⁷ CE, avis L. 15.831, 6 juin 1984, Doc. Parl. Ch. Rep., 1983-1984, n°761/2.; CE, avis L. 15.341/VR, 9 novembre 1983, Doc. Parl. Ch. Rep., 1981-1982, n°308/2.

dans le respect des normes légales générales et sectorielles édictées par l'Etat fédéral. Or, le Conseil d'Etat avait considéré que les dispositions de la loi de 1985 relevaient de ces normes légales de portée générale et sectorielle stipulées dans l'article 6 de la LSRI. Depuis lors, l'article 6 §1 1^{er} II a été modifié. On ne trouve plus de référence aux «normes légales générales et sectorielles». Les Régions étaient donc, aux yeux du Conseil d'Etat, compétentes de plein droit des matières environnementales (interprétation extensive). La compétence fédérale se voit alors circonscrite aux simples normes de produits.⁴⁷⁸

La montée en puissance de la Cour d'Arbitrage, devenue Cour Constitutionnelle, et l'importance croissante du fédéralisme dans l'imaginaire politique a rendu l'interprétation des règles répartitrices de compétences beaucoup plus fine et complexe qu'elle ne l'était en 1984. Il convient alors d'examiner de plus près la jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière et d'en apprécier la portée pour le cas qui nous occupe.

Nous nous attarderons tout particulièrement sur l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'Etat relatif à l'Arrêté royal du 29 avril 2001 et de l'arrêt d'annulation qui suivit. Dans cet avis, le Conseil d'Etat reconnaît que la compétence en matière de santé relève de l'Etat fédéral. Il en ressort que l'autorité fédérale, Gouvernement ou Parlement, a la possibilité de prendre des normes d'exposition relatives aux champs électromagnétiques. Cependant, en appliquant la théorie des compétences implicites, le Conseil d'Etat estime que l'Etat fédéral, s'il empiète indéniablement sur les compétences des Régions, notamment dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire, ne les prive cependant pas de leurs compétences dans ces mêmes domaines. De même, le Conseil d'Etat reconnaît le droit aux Régions de prendre des mesures, complémentaires ou pas, dans le domaine environnemental, visant à protéger la population des effets potentiels des ondes électromagnétiques: «il ne peut (...) être exclu, eu égard de leur compétence en matière de protection de l'environnement, (que) les Régions arrêtent des normes (d'émission) relatives aux antennes afin d'éviter que l'environnement ne soit pollué par des radiations non ionisantes.» Les Régions pourraient alors parfaitement considérer qu'un permis d'environnement est nécessaire dans le cadre de l'exploitation des antennes relais de téléphonie

⁴⁷⁸ Voir sur ce point les arrêts CA/CC. N° 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95, 10/95, 2 février 1995.

mobile, le tout évidemment compte tenu de l'impératif de proportionnalité auquel toute autorité publique se doit de se soumettre. Le Conseil d'Etat conclut donc qu'étant donné «(...) que le respect de la norme d'exposition visée dans le projet requiert la collaboration des Régions, le Gouvernement pourrait envisager de conclure en la matière avec les Régions un accord de coopération, au sens de l'article 92bis de la loi spéciale des réformes institutionnelles du 8 août 1980.»

Lorsque le Conseil d'Etat fut appelé à statuer sur le recours en annulation contre l'Arrêté de 2001, il a alors pu affiner son approche. En effet, dans ce recours, Teslabel avançait l'illégalité de l'Arrêté face à une série de dispositions légales et constitutionnelles. L'association mettait plus particulièrement en cause la compétence de l'autorité fédérale à adopter des normes d'exposition aux ondes électromagnétiques.⁴⁷⁹ Ainsi Teslabel fait valoir que «(...) l'acte attaqué prescrit que la puissance d'émission doit être limitée au maximum en tenant compte d'un service de qualité (...) (et) prescrit des limitations de densité de puissance ou d'intensité du champ électromagnétique des antennes d'émission, alors que, d'une part, les Régions sont seules compétentes en matière d'implantation et d'exploitation d'antennes de téléphonie mobile et, d'autre part, que les Communautés sont seules compétentes en matière d'émission des antennes de radiodiffusion, sauf pour l'établissement de normes communes par l'autorité fédérale dans le but exclusif de permettre l'intégration dans le réseau national et d'éviter les perturbations mutuelles; que les normes édictées ne relèvent pas de cet objectif d'uniformisation attribué au législateur fédéral; que le législateur fédéral, légiférant dans sa sphère de compétence, ne peut porter préjudice de façon disproportionnée aux compétences des Régions et des Communautés.»⁴⁸⁰ Or

⁴⁷⁹ Les requérants font valoir la violation des articles 23, 33, 39, 127, 130, 134 de la Constitution et des articles 4, 6, 8 et 92 bis de la loi spéciale des réformes institutionnelles. Plus particulièrement, Teslabel invoque que «(...) l'acte attaqué prescrit que la puissance d'émission doit être limitée au maximum en tenant compte d'un service de qualité et que l'article 2, alinéas 2 à 4, prescrit des limitations de densité de puissance ou d'intensité du champ électromagnétique des antennes d'émission, alors que, d'une part, les Régions sont seules compétentes en matière d'implantation et d'exploitation des antennes de radiocommunication ainsi qu'en matière d'émission des antennes de téléphonie mobile et, d'autre part, que les Communautés sont seules compétentes en matière d'émission des antennes de radiodiffusion, sauf pour l'établissement de normes communes par l'autorité fédérale dans le but exclusif de permettre l'intégration dans le réseau national et d'éviter les perturbations mutuelles; que les normes édictées ne relèvent pas de cet objectif d'uniformisation attribué au législateur fédéral; que le législateur fédéral, légiférant dans sa sphère de compétence, ne peut porter préjudice de façon disproportionnée aux compétences des Régions et des Communautés (...)» *in* CE, arrêt ASBL Teslabel coordination et Vanderhulst, n° 138.471, 15 décembre 2004.

⁴⁸⁰ CE, arrêt ASBL Teslabel coordination et Vanderhulst, n° 138.471, 15 décembre 2004.

Teslabel, en se basant sur le rapport de l'IBPT, fait valoir qu'il ne ressort pas de la compétence de l'Etat fédéral d'adopter des normes d'émission en matière d'ondes électromagnétiques. En effet, dans ce rapport, l'IBPT fait remarquer que «(...) la fixation d'un niveau de champ électrique (en V/m) ou de densité surfacique de puissance en W/m² auquel le public peut être exposé, ne relève pas de la compétence fédérale car elle concerne les conditions locales en matière d'aménagement du territoire au voisinage de ces installations.»⁴⁸¹

Teslabel fait alors valoir que «(...) les rayonnements électromagnétiques ne sont qu'une forme de pollution qui traverse l'espace et que l'arrêté attaqué édicte une norme d'exposition ou d'immission, c'est-à-dire une norme de qualité du milieu de vie, laquelle relève de la compétence des Régions (...) que la loi spéciale des réformes institutionnelles du 8 août 1980 n'a exclu de la compétence de ces dernières que la protection contre les radiations ionisantes, ce qui signifie, a contrario, que la protection contre toute forme de radiation dont les radiations électromagnétiques, relève de la compétence des Régions au titre de la protection de l'environnement.»⁴⁸²

Sur ce point, la section de législation du Conseil d'Etat s'était déjà indirectement prononcée. En effet, dans son avis sur l'article 92quinquies de la loi du 21 mars 1991,⁴⁸³ la section de législation avait attiré l'attention du législateur, sur le fait qu'en adoptant des mesures de régulation des modalités d'implantation des antennes relais, les autorités fédérales devaient se conformer aux règles de répartition des compétences. En ce sens, la section de législation du Conseil d'Etat, en appliquant la théorie des «compétences implicites»,⁴⁸⁴ rappelle au législateur fédéral qu'il ne peut prendre de telles dispositions qu'en veillant à ne pas intervenir de manière disproportionnée dans l'exercice des compétences environnementales et de l'aménagement du territoire attribué formellement aux Régions. Suivant cette logique, la section de législation avait considéré que le législateur fédéral outrepassait la théorie des compétences implicites.⁴⁸⁵ De leur

⁴⁸¹ Rapport IBPT, 23 octobre 2000.

⁴⁸² CE, arrêt ASBL Teslabel coordination et Vanderhulst, n° 138.471, 15 décembre 2004.

⁴⁸³ CE, Avis n°30.856/4

⁴⁸⁴ Position explicitée dans: Jabot B., Vancrayebeck L., Les règles et les 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*, 2008/2, p.7.

⁴⁸⁵ En effet, le CE estima que le législateur fédéral dépassait le cadre des compétences implicites en fixant des conditions à l'introduction d'une demande de permis d'urbanisme en stipulant que,

côté, les acteurs publics se prévalaient d'un accord de coopération, adopté le 10 décembre 2003, clarifiant justement les relations entre les différentes entités juridiques de l'Etat belge dans le domaine des questions «environnement-santé».⁴⁸⁶ Fort de cet accord, les acteurs publics fédéraux estimèrent que les règles répartitrices de compétence étaient respectées.

À ces différents arguments, le Conseil d'Etat a alors confirmé sa position, constante depuis 1985, et avançait qu'il ne voyait pas d'illégalité dans le fait que l'autorité fédérale, dans le champ de ses compétences en matière de santé, puisse prendre des normes en vue de protéger la population contre des effets potentiellement nocifs liés aux ondes électromagnétiques.⁴⁸⁷ Les parties requérantes ont, quant à elles, invoqué qu'aucun accord de coopération n'avait été adopté entre les Régions et l'Etat fédéral. Face à cet argument, le Conseil d'Etat estime, tout comme dans son précédent avis, qu'un accord de coopération faciliterait la gestion. Le Conseil d'Etat mentionne cependant qu'il ne s'agit en aucune manière d'une obligation légale. En effet, l'article 93bis de la loi spéciale des réformes institutionnelles reprend limitativement les cas où de tels accords doivent obligatoirement être conclus. Or, cet article ne reprend pas le cas des ondes électromagnétiques ou le champ de l'environnement.

3.2. La montée en puissance des Régions: quand les acteurs publics régionaux interprètent de manière extensive leur compétence environnementale

Face à ce débat juridique et le développement de controverses socio-techniques, l'Etat fédéral n'est pas resté la seule entité politique à agir dans le domaine des champs électromagnétiques. Dès 2000, la Région wallonne est également intervenue. Cette dernière a, par exemple, adopté un «recueil de bonnes pratiques

sous certaines conditions, la demande de permis devait être déposée de manière conjointe entre les opérateurs entendant partager un site. Le CE recommandait alors aux acteurs publics qu'un accord de coopération soit passé entre les différentes entités juridiques concernées. Voir: CE, Avis n°30.856/4.

⁴⁸⁶ Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant la collaboration dans les domaines de l'environnement et de la santé adopté le 10 décembre 2003.

⁴⁸⁷ CE, arrêt ASBL Teslabel Coordination et Vanderhulst, n°138.471, 15 décembre 2004.

en matière d'implantation d'antennes de télécommunications mobiles». ⁴⁸⁸ Dans ce recueil, le Ministre Foret (MR), qui détenait à la fois les compétences en matière d'environnement et en matière d'aménagement du territoire, avait introduit une norme d'émission de 3V/m pour les installations de mobilophonie. ⁴⁸⁹

Au-delà de l'établissement des normes en matière d'exposition, le Gouvernement wallon avait également mis en place son propre système de contrôle. Ce dernier doit s'opérer au travers de l'Institut Scientifique de Service Public (ISSeP). ⁴⁹⁰ Le rôle de ce dernier est de mener une analyse de l'adéquation et de la pertinence du choix de la localisation du site d'implantation retenu dans la demande de permis d'urbanisme.

La Région de Bruxelles-Capitale n'est pas non plus restée inactive. En 2001, le Parlement bruxellois a adopté une Ordonnance. En effet, les parlementaires écologistes avaient déposé, cette même année, une proposition d'ordonnance visant à offrir un cadre protecteur pour la population contre les effets potentiels des ondes non ionisantes. ⁴⁹¹ Cette ordonnance n'a cependant jamais été adoptée ni publiée. ⁴⁹² Les parlementaires déposeront alors à nouveau une proposition d'ordonnance, cette fois-ci adoptée par le Parlement. En effet, le 1^{er} mars 2007 une Ordonnance relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoquées par les radiations non-ionisantes est adoptée. Cette Ordonnance transforme le champ de la gestion publique des ondes électromagnétiques. Elle relance également le débat sur la répartition des compétences entre les entités fédérale et fédérées dans le domaine de l'environnement et de la santé.

⁴⁸⁸ Pour la première version voir: Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement, *Recueil des bonnes pratiques en matière d'implantation des installations de radiocommunication mobile*, décision du Gouvernement wallon du 20 juillet 2000. Une seconde version dudit recueil a été publiée en 2003, voir: Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement, *Recueil des bonnes pratiques en matière d'implantation des installations de radiocommunication mobile*, décision du Gouvernement wallon du 24 juillet 2003. Cette deuxième version est disponible en ligne: <http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DAU/Dwnld/RecueilBonnesPratiques-23-07-03.pdf>.

⁴⁸⁹ Circulaire du 9 mai 2000.

⁴⁹⁰ <http://www.isssep.be/page.asp?id=67>.

⁴⁹¹ Suivant les informations de Jadot et Vancrayebeck, qui ont été habilités par le président du Parlement bruxellois à communiquer l'avis du Conseil d'Etat (qui n'avait pas fait l'objet d'une publication ni d'une communication publique).

⁴⁹² Jadot B. Et Vancrayebeck, les règles et les 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*, n°2, 2008, p. 23.

L'objectif de l'Ordonnance bruxelloise est d'offrir un cadre réglementaire restrictif en vue de gérer les nuisances potentielles causées par les ondes électromagnétiques produites par les antennes relais de téléphonie mobile.⁴⁹³ La présence du parti écologiste dans la majorité gouvernementale n'est de ce point de vue évidemment pas neutre. Elle a en effet permis d'offrir un relais aux associations environnementales et acteurs associatifs mobilisés dans la «lutte» contre les antennes relais de téléphonie mobile. L'analyse des travaux préparatoires fait ainsi particulièrement référence aux revendications des associations locales et régionales sur le sujet,⁴⁹⁴ tout en se targuant de fonder la décision sur le principe de précaution et des «(...) valeurs les plus faibles de rayonnements électromagnétiques préconisées par plusieurs équipes de scientifiques.»⁴⁹⁵

De même, il semble que l'Ordonnance bruxelloise soit expressément construite en opposition à l'Arrêté Royal de 2005. Les parlementaires bruxellois avancent ainsi que les normes fixées par l'Arrêté ne sont pas suffisantes aux yeux des recherches scientifiques menées dans le domaine. Ils entendent alors prendre en compte les nouvelles données scientifiques et fonder une nouvelle norme qui prendrait en compte les recommandations du CSS, que le Gouvernement fédéral n'avait pas jugé bon de suivre.⁴⁹⁶

Il ressort également des travaux préparatoires que le législateur bruxellois ne voyait pas d'inconvénient majeur à ce que la Région puisse prendre des mesures réglementaires dans le domaine des risques environnementaux.⁴⁹⁷ En effet, les parlementaires écologistes adoptent une lecture large de la compétence environnementale, incluant à la fois la protection du patrimoine environnemental mais aussi l'ensemble des interconnexions entre l'Homme et son environnement.⁴⁹⁸

⁴⁹³ Doc parl., Rég. Brux. Cap., A-289/1-2005/2006 et A-289/2-2006-2007.

⁴⁹⁴ Les documents parlementaires font ainsi écho aux revendications de personnes dites «électrosensibles», référence totalement absente des approches développées par la Région wallonne en son temps comme de l'Etat Fédéral dans l'adoption des Arrêtés Royaux de 2001 et 2005. Doc Parl. Rég. Brux-Cap, A-289/1-2005/2006, p.2.

⁴⁹⁵ Doc Parl. Rég. Brux-Cap, A-289/1-2005/2006, p.5.

⁴⁹⁶ Doc Parl. Rég. Brux-Cap, A-289/2-2006/2007, p. 3-6 et p.22-78.

⁴⁹⁷ Doc Parl. Rég. Brux-Cap, A-289/1-2005/2006, p.2.

⁴⁹⁸ Doc Parl. Rég. Brux-Cap, A-289/1-2005/2006, p.3-5.

Dans cette perspective, le législateur régional bruxellois entend adopter des mesures réglementaires plus strictes que celles adoptées par l'exécutif fédéral dans son Arrêté de 2005. Cette volonté est clairement mise en évidence dans l'article 3 de l'Ordonnance. Cet article charge ainsi le Gouvernement de fixer «(...) les normes générales de qualité auxquelles tout milieu doit tendre afin d'assurer la protection de l'environnement contre d'éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes.» Le législateur bruxellois préconise que la densité de puissance de rayonnement ne puisse jamais dépasser une norme équivalente à 3 V/m pour une fréquence de 900 MHz, norme qui selon les dispositions du texte de l'ordonnance, ne peut être dépassée à aucun moment. Il ne s'agit alors plus d'une moyenne, comme cela est le cas dans l'Arrêté de 2005 et dans la circulaire wallonne.

Plus fondamentalement, l'Ordonnance bruxelloise, si elle entend régler la problématique des antennes relais de téléphonie mobile, entend avant tout porter un regard global sur cette problématique. Ainsi on retrouve dans cette ordonnance des dispositions dont le champ d'application est plus large que les antennes relais. Nous épingleons ainsi plus particulièrement l'article 4 stipulant que «(...) les exploitants des installations susceptibles de produire ou de transmettre des radiations non ionisantes sont tenus d'informer l'administration régionale compétente et les communes sur le territoire desquelles sont implantées ces installations, quant aux caractéristiques d'exploitation de ces installations.» Le législateur bruxellois prévoit ainsi une obligation d'information indépendante de la décision administrative (octroi du permis).⁴⁹⁹ De même, si l'on en croit les travaux parlementaires, l'Ordonnance devait, à terme, permettre l'instauration d'un permis d'environnement.⁵⁰⁰

De même, l'Ordonnance bruxelloise entend prendre en compte, comme le faisait déjà l'Arrêté de 2005, non pas seulement l'émission d'ondes électromagnétiques mais également l'immission. On retrouve ainsi dans l'article 5 en complément aux normes de l'article 3 des «(...) conditions d'exploitation des installations susceptibles de produire, de transmettre ou de recevoir des radiations non ionisantes (...) (fixant) notamment, pour chaque périmètre, le nombre et

⁴⁹⁹ Les formalités énoncées dans l'ordonnance bruxelloise ne sont donc pas incompatibles avec l'octroi d'un permis d'urbanisme suivant les dispositions du CoBAT.

⁵⁰⁰ Doc Parl. Rég. Brux-Cap, A-289/2-2006/2007, p.7.

l'intensité des sources de radiations non ionisantes en tenant compte des caractéristiques du périmètre.» Elle entend également mettre en place, via son article 8, un «cadastre des antennes» sur le territoire de la Région bruxelloise et à organiser un régime de sanctions pénales ou administratives pour les opérateurs ou les acteurs ne respectant pas les dispositions de l'Ordonnance en question. On peut ainsi lire, aux articles 9 et 10 de l'Ordonnance, que toutes les infractions aux dispositions contenues dans la dite ordonnance seront sanctionnées suivant les modalités prévues dans l'Ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement.⁵⁰¹

4. La clôture de la controverse: l'arrêt de la Cour Constitutionnelle de 2009

Suite à l'adoption de l'Ordonnance bruxelloise, les opérateurs de téléphonie mobile introduisent un recours devant la Cour Constitutionnelle pour non-respect des règles répartitrices de compétence. Le 15 janvier 2009, la Cour Constitutionnelle rend son arrêt. Ce dernier aborde plus particulièrement l'interprétation (extensive ou restrictive) de la compétence environnementale. L'enjeu est de taille puisqu'il est en réalité question de savoir si les Régions peuvent légiférer dans le domaine des questions «environnement-santé». Plus fondamentalement, la question de la régulation des ondes électromagnétiques devient un moyen de repenser la répartition des compétences entre entité fédérale et Régions.

Compte tenu de la jurisprudence du Conseil d'Etat, que pouvait-on attendre de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle sur l'interprétation des dispositions légales et constitutionnelles répartitrices de compétences? Comme nous l'avons montré, la question, loin de n'être que théorique, est essentielle quant aux dimensions politiques qui la sous-tendent. Si l'interprétation que fait le Conseil d'Etat de la répartition des compétences entre les Régions et l'Etat Fédéral semble non seulement cohérente mais également pragmatique, elle ne semble pas prendre en

⁵⁰¹ On peut ainsi lire à l'article 35 de cette disposition que «les infractions énumérées aux articles 32 et 33 font l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative. L'amende administrative est infligée par le fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère ou, en cas d'absence, de congé ou d'empêchement de celui-ci, par le fonctionnaire dirigeant adjoint. Elle est versée au Fonds pour la protection de l'environnement visé à l'article 2, 9° de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires. (...)»

considération les enjeux de la vie politico-administrative. En effet, parler de politique préventive ou de précaution dans le domaine sanitaire ou dans le domaine de la santé ne s'effectue pas dans des «territoires» aux frontières imperméables. Le Conseil d'Etat s'en rend évidemment compte puisqu'il mobilise la théorie des compétences implicites pour justifier son approche de la problématique. Cependant, son argumentation ne tient, dans la pratique, que difficilement la route. Comment faire la part des choses entre ce qui relève de la compétence sanitaire et environnementale alors qu'il est depuis longtemps établi que l'un ne peut aller sans l'autre ?⁵⁰²

La Cour Constitutionnelle, appelée à statuer sur la question à la suite d'un recours introduit contre l'Ordonnance bruxelloise, a considérablement éclairci la situation.⁵⁰³ En effet, le 15 janvier 2009, la Cour a rejeté le recours et a donné droit à la Région bruxelloise en stipulant que : « 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 (rayonnements électromagnétiques dont la fréquence est comprise entre 0.1 MHz et 300 GHz), en ce compris la limitation de l'exposition de l'homme au risque de ces radiations qui se répandent dans l'environnement ».⁵⁰⁴ La Cour reconnaît également que « Bien que les mesures contenues dans l'ordonnance puissent avoir une incidence indirecte sur la compétence fédérale en matière de télécommunications, les parties requérantes restent en défaut de démontrer que l'ordonnance attaquée rendrait la politique fédérale impossible ou exagérément difficile dans ce domaine. Le Conseil des Ministres n'invoque du reste pas davantage ce fait. Il résulte de ceci qu'il n'y a pas violation de la compétence fédérale en matière de télécommunications. »⁵⁰⁵

Toujours selon la Cour, l'application de l'ordonnance en Région de Bruxelles capitale pourrait inciter les régions à harmoniser leur politique dans le domaine, que cela s'opère via un accord de coopération officiellement conclu ou sur base d'un accord politique conclu de manière plus informelle. Remarquons également

⁵⁰² CA, arrêt 1/89, 31 janvier 1989.; CE, avis n°34.339/AV, 23 avril 2003, Doc . Parl. Fl., 2002-2003, n°1709/1, p. 143 et suiv.

⁵⁰³ CC, arrêt 2/2009, 15 janvier 2009.

⁵⁰⁴ CC, arrêt 2/2009, 15 janvier 2009, B.4.2.

⁵⁰⁵ CC, arrêt 2/2009, 15 janvier 2009, B.11.3 al. 2.

que la position de la Région bruxelloise a été largement soutenue par la Région flamande et qu'elle ne peut alors avoir tout son sens que repris dans la logique de construction du fédéralisme belge.⁵⁰⁶ Nous reviendrons ultérieurement sur ce point.

Sur base de cette jurisprudence, l'IBPT reconnaît alors son incompétence en matière de contrôle et d'octroi de licence d'exploitation liées à la téléphonie mobile.⁵⁰⁷ L'IBPT met également en évidence « (qu') En concertation avec les ministres fédéraux compétents en matière de Télécommunications et de Santé publique, l'IBPT est à la recherche d'une solution pour les opérateurs. L'IBPT est également en contact avec les administrations des trois Régions. L'Institut les a informées des scénarios de transitions possibles afin que les contrôles en cours se déroulent aisément. (...) Dans l'attente d'avoir une vision claire, l'IBPT poursuit le traitement des dossiers introduits pour les nouvelles installations, dont il continue à contrôler la conformité à l'ancienne norme fédérale. La seule conséquence de l'arrêt de la Cour constitutionnelle est que l'Institut ne délivre plus d'attestation officielle. Les mesures sur le terrain demandées avant le 15 janvier 2009 ont été effectuées. Les demandes rentrées après cette date sont répertoriées sur une liste d'attente jusqu'à ce que l'IBPT sache exactement quelles suites les Régions souhaitent qu'il y soit donné.»⁵⁰⁸ Dans ce contexte, à la suite de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle, c'est bel et bien le forum des communautés des politiques publiques fédéral qui est délégitimé. La gestion des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques ne peut désormais plus être abordée à ce niveau de pouvoir. Il revient alors aux Régions d'adopter des normes en vue de protéger les citoyens, les consommateurs et/ou les riverains contre les potentiels effets sanitaires liés à l'exposition aux champs électromagnétiques.

⁵⁰⁶ Wyngaard T., La législation et la jurisprudence relatives aux antennes GSM, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2035-2036, 2009, p.49.

⁵⁰⁷ Communication du Conseil de l'IBPT, 20 mars 2009, concernant le suivi à donner à l'arrêt de la Cour Constitutionnelle à propos des normes d'émission des antennes émettant entre 10 MHz et 10 GHz.

⁵⁰⁸ Communication du Conseil de l'IBPT, 20 mars 2009, concernant le suivi à donner à l'arrêt de la Cour Constitutionnelle à propos des normes d'émission des antennes émettant entre 10 MHz et 10 GHz, p.2.

5. La dynamique des acteurs sur le forum des communautés des politiques publique à l'échelle fédérale belge

Comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent, à l'échelle européenne, le compromis se dessinant entre les différents acteurs actifs sur le forum des communautés des politiques publiques se fonde sur le recours à l'expertise scientifique. Au niveau belge, le forum des communautés des politiques publiques se structure dans le prolongement de cette problématisation. Cette configuration n'est pas surprenante. En effet, le champ des possibles à l'échelle fédérale étant largement cadré par les dispositions européennes, il n'est dès lors par étonnant de voir les acteurs à l'échelle belge s'inscrire dans le prolongement du cadrage européen. Par ailleurs, la problématisation des enjeux des ondes électromagnétiques est, à l'échelle européenne, largement pilotée par la communauté épistémique. Cette dernière est constituée, au départ, par les acteurs scientifiques composant le Projet EMF de l'OMS. Or, cette communauté est principalement composée d'acteurs dont l'ancrage national reste déterminant. Ainsi, à l'échelle belge, les acteurs scientifiques actifs sur le forum des politiques publiques sont, dans la plupart des cas, également actifs à l'échelle européenne. Dans ce contexte, il n'est donc guère étonnant de voir de fortes similitudes entre la problématisation européenne et celle proposée par les acteurs publics à l'échelle fédérale belge.

Cependant, malgré ces similitudes, les normes finalement adoptées en Belgique s'avèrent, en définitive, plus contraignantes. Quelles sont les stratégies d'intéressement et d' enrôlement des acteurs pouvant expliquer ce renforcement ?

Deux raisons nous semblent rendre compte des dynamiques d'intéressement et d' enrôlement. Premièrement, alors que les acteurs associatifs n'étaient pas directement présents sur le forum des politiques publiques à l'échelle européenne, ces acteurs jouent un rôle actif à l'échelle fédérale belge. Comme nous l'avons déjà mentionné, ces acteurs associatifs sont principalement représentés par une série d'associations. Les acteurs associatifs vont faire alliance avec les acteurs scientifiques marginalisés afin d'intéresser les acteurs publics aux questions sanitaires liées aux ondes électromagnétiques. Cependant, contrairement à l'échelle européenne, où les citoyens étaient représentés par un porte-parole

relativement faible, à l'échelle nationale belge, le poids relatif des acteurs associatifs s'avère plus important qu'à l'échelle européenne. En effet, rassemblés en associations, les citoyens pèsent plus lourd sur le forum des communautés des politiques publiques en raison des règles de responsabilité politique. Les acteurs politiques belges, confrontés aux associations, qui se font les porte-parole des questions des citoyens, ne peuvent que difficilement ignorer ces revendications. En effet, en définitive, il s'agit de leur électorat. Dans le cas de la Ministre Alvoet, Ministre Groen!, nous pouvons faire l'hypothèse que son électorat est principalement composé d'acteurs sensibilisés aux questions environnementales dont fait partie la question des ondes électromagnétiques. La Ministre est donc *a priori* sensibilisée aux enjeux sanitaires portés par le développement de la téléphonie mobile.

Ainsi, ce serait la proximité des acteurs politiques fédéraux qui les rendrait plus sensibles aux messages des acteurs associatifs. Cette reconnaissance participe alors à une requalification des rapports de force entre les acteurs actifs sur le forum des politiques publiques. Rééquilibrage jouant *a priori* en la faveur des acteurs associatifs. Ces derniers vont alors profiter de cette reconnaissance, symbolisée par l'ouverture d'un espace transformatif, en mobilisant leur alliance avec les acteurs scientifiques marginalisés. L'objectif de ce partenariat est d'utiliser les données scientifiques comme des ressources d'intéressement. Cependant, et il s'agit là de la deuxième différence avec l'échelon européen, le poids relatif des acteurs scientifiques marginalisés tend à se renforcer au niveau fédéral belge. En effet, s'ils ne sont proportionnellement pas plus nombreux qu'à l'échelle européenne, la réduction de la communauté épistémique à l'échelle fédérale tend à leur garantir une meilleure visibilité sur le forum des communautés des politiques publiques. Cette visibilité accrue se traduit alors par une mise en exergue des controverses scientifiques divisant la communauté scientifique en tant que telle. Cette division est apparue clairement dans le cadre des travaux du comité d'expert commandités par la Ministre Alvoet, lors du processus d'adoption de l'Arrêté royal de 2001. Ainsi, ce comité était composé de trois experts: deux chercheurs universitaires issus, l'un de l'Université de Namur et l'autre de l'Université d'Anvers, ainsi qu'un troisième en provenance du centre de recherche

«Vito». Tous les deux étaient par ailleurs impliqués dans le «Projet EMF».⁵⁰⁹ Ces deux experts étaient également épaulés dans leur mission par un «contre-expert», proche de l'association «Teslabel».⁵¹⁰

Lorsque ce comité rend son rapport, le 10 juillet 2000, ce dernier stipule «(...) (Qu') il n'existe pas de preuve scientifique pour le danger de l'exposition des populations à un rayonnement électromagnétique des antennes relais de téléphonie mobile. (...) (Les experts font cependant remarquer que) des effets biologiques inquiétants pourraient être causés par ce rayonnement RF.»⁵¹¹ Les trois experts attirent également l'attention des pouvoirs publics sur le fait «(...) qu'il vaut mieux prévenir que guérir et que le principe de précaution impose d'adopter les limites des rayonnements électromagnétiques les plus restrictives possibles en vue de la protection de la population.»⁵¹²

Les trois experts divergeaient cependant sur la teneur de ces limites. Ainsi, les deux experts universitaires s'inscrivaient dans le prolongement des normes de l'ICNIRP et du Conseil européen. Ils proposaient dès lors que les autorités fédérales adoptent les recommandations de l'OMS.⁵¹³ Le troisième expert proposait, quant à lui, que des normes plus strictes soient adoptées. Il ne proposait cependant pas, à proprement parler, de seuils précis. Enfin, conscients des divergences au sein de leur panel et plus largement au sein de la communauté scientifique, les trois experts invitaient les acteurs politiques à rentrer dans une démarche de précaution. Cette dernière imposerait selon eux qu'un monitoring de la littérature scientifique soit mené. Ce monitoring s'entend comme une évaluation permanente des données scientifiques se traduisant, si nécessaire, par la revalorisation des normes, tant vers le haut que vers le bas. Ce Monitoring sera par la suite organisé au travers du NEHAP, une structure transversale en charge des questions «environnement-santé».⁵¹⁴

Par ailleurs, l'institutionnalisation de certains acteurs scientifiques marginalisés dans des institutions publiques de consultation tend à renforcer tant leur visibilité

⁵⁰⁹ Il s'agit des professeurs Mertens et Verscharve.

⁵¹⁰ Il s'agit de M. Danze, consultant scientifique en biophysique.

⁵¹¹ Rapport du comité scientifique, 10 juillet 2000.

⁵¹² Rapport du comité scientifique, 10 juillet 2000.

⁵¹³ 4 Volts/mètre pour 900 MHz et 6 Volts/mètre pour 1800 MHz.

⁵¹⁴ Discours de La ministre de la santé, Catherine Fonck, Parlement de la Communauté française, 10 octobre 2007.

que leur crédibilité. Ainsi, la présence dans le CSS du professeur Vandervoort, un scientifique «lanceurs d'alerte» quant aux enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques, n'est évidemment pas neutre au niveau de la teneur de l'avis du CSS. En effet, dans son rapport de 2005, le CSS va se montrer particulièrement critique quant aux normes adoptées par la Ministre. En effet, «Le Conseil prend acte des diverses initiatives au niveau mondial, tant sur le plan de la recherche scientifique, que sur le plan de la normalisation. A cet égard, la directive de l'ICNIRP est approuvée et acceptée comme référence. Compte tenu du fait que l'AR 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 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 ICNIRP. C'est pourquoi le Conseil recommande d'appliquer au moins un facteur 100 en densité de puissance par rapport à la norme ICNIRP et propose lui-même un facteur 200, compte tenu de l'état actuel des connaissances scientifiques et de la technologie (...)»⁵¹⁵

Dans ces circonstances, le poids cumulé des acteurs associatifs et des acteurs scientifiques marginalisés tend en définitive à contraindre les acteurs publics à prendre partiellement en considération les demandes associatives en matière de protection des citoyens face aux effets sanitaires potentiels liés aux ondes électromagnétiques. Cette «mise sous pression» des acteurs publics se traduit alors par l'adoption de normes d'émission trois fois plus strictes que celles recommandées par les instances européennes. Au-delà de ces normes, les pouvoirs publics vont également adopter de nouveaux instruments de gestion présentés comme des avancées faites à l'égard des demandes portées par les acteurs associatifs. Ainsi, l'Arrêté royal de 2005 organise le calcul de l'exposition aux normes, non pas sur base de la simple émission d'ondes, mais également sur base de l'immission (SAR Global). De même, l'Arrêté de 2005 renforce le pouvoir de contrôle de l'IBPT. Ce dernier est alors appelé à agir comme organe de certification, tant en amont qu'en aval du processus d'exploitation des antennes relais de téléphonie mobile.

⁵¹⁵ Rapport CSS, 11 octobre 2000.

Cette prise en compte n'est cependant que partielle puisque de leur côté, les acteurs publics se trouvent alliés aux acteurs scientifiques non-marginalisés et aux acteurs économiques. La stratégie de ces acteurs est de transposer aussi fidèlement que possible la problématisation européenne des enjeux liés aux ondes électromagnétiques. En effet, cette problématisation est présentée par les acteurs publics, ainsi que par les opérateurs, comme la plus équilibrée. La position européenne prendrait en considération tant les enjeux sanitaires que les questions économiques, le tout en mettant en place un suivi permanent de la littérature scientifique.⁵¹⁶ Dans ce cas de figure, l'adoption de l'Arrêté royal en 2005 fixant des normes d'exposition trois fois plus contraignantes à l'échelle nationale belge peut être lue comme un compromis se tissant entre les différents acteurs actifs sur le forum des communautés des politiques publiques. Au-delà du niveau des normes, les différentes dispositions contenues dans cet Arrêté peuvent également être comprises comme des dispositions susceptibles de «protéger» les acteurs économiques contre d'éventuelles remises en cause juridictionnelles menées à leur égard par les associations et/ou riverains mobilisés sur les enjeux liés aux ondes électromagnétiques. Ainsi, l'absence d'Arrêté d'exécution à l'Arrêté de 2005, lui-même étant un Arrêté d'exécution, tend à rendre inopérant tout recours pénal à l'encontre d'un opérateur. En effet, «(...) des difficultés risquent de se présenter si l'on veut s'employer à imputer pénalement la méconnaissance de la norme que fixe l'Arrêté Royal du 10 août 2005, à tout le moins dans les hypothèses où plusieurs antennes, relevant d'opérateurs distincts, sont à prendre en compte pour déterminer si la norme est respectée ou non. En effet, dans ces hypothèses, à qui imputer, avec certitude, le non-respect d'une disposition qui, comme on l'a indiqué, consiste non pas en une prescription définissant directement le comportement des opérateurs de mobilophonie, mais en un résultat à atteindre pour que le corps humain soit exposé aux rayonnements électromagnétiques de l'antenne ou des antennes concernées dans une mesure jugée acceptable?»⁵¹⁷

De même, le contrôle de l'IBPT présenté par les acteurs publics comme une avancée importante se trouve, dans la pratique, largement euphémisé. En effet,

⁵¹⁶ Rapport au Roi dans le cadre de l'arrêté royal du 29 avril 2001, M.B., 22 mai 2001, p. 16.987-16.990.

⁵¹⁷ Jadot B., E.Vancrayebeck, les règles et les 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*, n°2, 2008, p. 19.

l'IBPT étant un organisme administratif de plein droit,⁵¹⁸ il subit, tout comme le Gouvernement, le principe de légalité. Or, on ne trouve aucune mention légale autorisant les missions que le Gouvernement tente de faire jouer à l'IBPT. Tout au plus, le Gouvernement s'appuie sur les dispositions contenues dans la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges. Cette disposition énonce que, pour ses missions de police judiciaire, le personnel de l'IBPT peut intervenir dans le cadre «(...) du contrôle du respect des normes d'émission.» Le contrôle de l'IBPT apparaît alors, du point de vue juridique, faiblement fondé. Par ailleurs, l'IBPT se trouve également largement affaibli à la suite de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle. En effet, ce dernier, en délégitimant l'espace fédéral, induit indirectement l'illégalité de la fonction de contrôle de l'IBPT. En l'absence de nouvelles dispositions, l'arrêt de la Cour Constitutionnelle crée alors un vide juridique et une insécurité technique quant au suivi des dispositions réglementaires relatives aux ondes électromagnétiques.

Cet équilibre sera cependant remis en cause par les acteurs associatifs. En effet, ces derniers, convaincus que les ondes électromagnétiques ont des effets sanitaires sérieux sur la santé humaine, souhaitent que des normes plus contraignantes soient adoptées.⁵¹⁹ Cependant, les acteurs associatifs replacent le questionnement sur l'exposition des citoyens aux ondes électromagnétiques dans un contexte bien particulier qu'est celui de l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile.⁵²⁰ Or, la question de l'implantation d'antennes relais relève de l'aménagement du territoire. Compte tenu des règles répartitrices de compétence, la compétence en matière d'aménagement du territoire relève des autorités régionales. Les acteurs associatifs vont alors développer une stratégie de disqualification de l'échelle fédérale afin que les enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques puissent être gérés à l'échelle régionale. Ainsi, en se fondant sur une interprétation large des compétences environnementales, les acteurs associatifs vont promouvoir

⁵¹⁸ L'IBPT est un organisme d'intérêt public (OIP) de catégorie A, article 1, loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

⁵¹⁹ Voir l'argumentaire de Teslabel dans le cadre d'un recours en annulation contre l'Arrêté Royal du 29 avril 2001, CE, arrêt n°138.471, 15 décembre 2004.

⁵²⁰ Fallon C., Joris G., Zwetkoff C., Using stakeholders'expertise in EMF and soil contamination to import the management of public policies dealing with modern risk: when uncertainty is on the agenda, in Martorell S. (Ed.) *et al.*, *Safety, reliability and risk analysis*, Vol.2, Londres, 2008, p.1609- 1617.

l'idée selon laquelle les Régions seraient compétentes en vue d'adopter des normes d'exposition aux ondes électromagnétiques.

Cette délégitimation est avantageuse pour les acteurs associatifs. En effet, en décrédibilisant l'échelon fédéral, la gestion des ondes électromagnétiques pourra alors, d'une part, se faire dans le cadre particulier de l'implantation d'antennes relais, et d'autre part, prendre place sur un forum des communautés des politiques publiques dans lequel le poids relatif des acteurs associatifs et des citoyens regroupés se trouve renforcé. En effet, en descendant d'un niveau, cette catégorie particulière d'acteurs, pour les mêmes raisons qu'à l'échelle fédérale, voient son poids relatif augmenter sur le forum des communautés des politiques publiques.

Conclusions

L'étude de la dynamique du forum des communautés des politiques publiques à l'échelle fédérale belge permet de mettre en évidence le prolongement du référentiel européen. Ainsi, la problématisation véhiculée par les acteurs européens, fondée sur l'établissement d'une démarche de précaution structurée au travers des données scientifiques, semble s'imposer de prime abord à l'échelle belge. Les acteurs publics, mobilisant l'expertise scientifique émanant d'acteurs scientifiques actifs tant à l'échelle européenne qu'à l'échelle nationale, reprennent à leur compte les recommandations européennes en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques. Cependant, le poids relatif des acteurs actifs sur le forum des communautés des politiques publiques s'avère réparti d'une manière différente qu'à l'échelle européenne. Compte tenu de la proximité, tant physique qu'intellectuelle, entre les acteurs publics et les acteurs associatifs et citoyens, les acteurs publics vont être plus sensibles à l'alliance «acteurs associatifs-acteurs scientifiques marginalisés». Ainsi, dans un premier temps, les acteurs publics, en alliance avec les acteurs économiques et les acteurs scientifiques, adoptent des normes d'émission plus strictes que celles recommandés par l'UE et l'ICNIRP/projet EMF de l'OMS. Ces normes doivent être comprises comme un compromis entre, d'une part, des acteurs publics et économiques, légitimés par des données scientifiques rassurantes quant aux impacts sanitaires liés aux ondes électromagnétiques et, d'autre part, des acteurs associatifs mobilisant des données

scientifiques émanant d'acteurs scientifiques marginalisés sur leur forum, tirant la sonnette d'alarme.

Face à ce compromis, les acteurs associatifs vont mettre en place des stratégies de délégitimation du forum des communautés des politiques publiques fédéral, afin de légitimer le forum des communautés des politiques publiques régionales. En effet, l'échelle régionale apparaît pour les acteurs associatifs comme un espace plus propice dans lequel, premièrement, leur poids relatif sur le forum est plus important, et deuxièmement, qui leur permet de d'associer les questionnements sanitaires aux projets d'implantation d'antennes relais.

Afin d'imposer leur problématisation, les acteurs associatifs vont alors mettre en place une stratégie mobilisant un registre juridique et tenter une série de recours juridiques devant le Conseil d'Etat en vue de décrédibiliser l'échelon fédéral quant à sa compétence en matière de questions environnementales. Ce faisant, les acteurs associatifs vont alors, premièrement, inscrire les questions sanitaires entourant les ondes électromagnétiques dans les jeux de pouvoirs fédéralistes largement structurants en Belgique, et d'autre part, vont relayer à un second plan les questions scientifiques et sanitaires entourant l'exploitation des ondes électromagnétiques. Ce faisant, les acteurs associatifs vont fragiliser leur alliance à l'échelle fédérale avec les acteurs scientifiques marginalisés. Ces derniers, présents tant dans les groupes d'expertise universitaire mais aussi dans les espaces de production d'expertise institutionnalisés (tels que le CSS ou le groupe d'experts commandité par la Ministre Alvoet), n'ont alors plus assez de poids sur le forum des communautés des politiques publiques pour renverser le référentiel porté par les acteurs publics.

Au vu de l'échec de cette première stratégie, les acteurs associatifs vont alors revaloriser leur alliance avec les acteurs scientifiques marginalisés et vont imposer à l'agenda politique régional la question des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques. Au-delà des incertitudes scientifiques, le processus d'intéressement des acteurs publics régionaux s'opère également par la mobilisation du discours sur l'ambiguïté de la détention des compétences en matière d'environnement. Dans la logique fédéraliste belge, les ondes électromagnétiques deviennent dès lors une fenêtre d'opportunité pour les acteurs

publics régionaux de redéfinir leur champ de compétence dans le domaine de l'aménagement du territoire, en leur faveur.

	Acteurs économiques	Acteurs scientifiques	Acteurs publics	Acteurs associatifs
Porte-parole	Les opérateurs de manière individuelle	Conseil Supérieur de Santé	La Ministre Alvoet	TesLabel
Problématisation	Problème technique et scientifique Problème économique	Problème scientifique Problème sanitaire	Problème économique, sanitaire et juridique	Problème sanitaire Problème juridique
Intéressement	Recours juridique	Production d'avis et de recommandations	Construction d'espace de mise en perspective des connaissances Adoption d'accord de coopération (EF/R)	Recours juridiques
Enrôlement	Adoption de normes plus strictes que les recommandations européennes Délégitimation de l'espace fédéral comme espace d'agrégation des demandes sociales			

L'enrôlement des acteurs publics régionaux dans le référentiel des acteurs associatifs se traduit alors dans la pratique par un recours, introduit par des opérateurs (acteurs économiques) devant la Cour Constitutionnelle. En effet, ces derniers, pourtant discrets sur le forum des communautés des politiques publiques fédéral, ne voient pas d'un bon œil la montée en puissance des Régions dans le domaine de la gestion des ondes électromagnétiques, qui pourrait se traduire par l'adoption de normes plus contraignantes.

L'arrêt de la Cour constitutionnelle, reconnaissant le droit à une interprétation large des compétences environnementales, vide alors de sa compétence l'Etat fédéral et confère aux Régions la compétence en matière d'adoption de normes d'exposition liées aux ondes électromagnétiques. C'est alors le référentiel porté par les acteurs associatifs qui s'impose non seulement sur le forum des politiques publiques fédérales mais aussi, dans une certaine mesure, sur le forum des communautés des politiques publiques régionales.

Intermezzo- Le régime fédéral des ondes électromagnétiques

1. Le fédéralisme belge: un fédéralisme centrifuge

Le fédéralisme belge est avant tout un fédéralisme centrifuge.⁵²¹ En effet, il s'agit du fruit d'un lent processus itératif visant à transformer un Etat unitaire et centralisé en une structure fédérale fondée sur une large décentralisation.⁵²² «On a en effet employé, comme technique de «conflit management», l'évacuation de la table centrale de toutes les matières sur lesquelles on ne trouve plus de compromis sur la politique que l'on doit mener.»⁵²³ Le fédéralisme belge détient alors cette caractéristique qui lui est propre de se fonder sur un projet politique de dissociation à l'inverse des mouvements fédéralistes «traditionnels».

Afin de gérer les tensions dissociatives inhérentes au fédéralisme belge, deux mécanismes ont été mis en place et garantissent une «loyauté fédérale».⁵²⁴ Le premier de ces mécanismes repose dans la conduite de l'action publique au travers d'une démocratie «conssiocialiste».⁵²⁵ Cette dernière permet une gestion partagée de la chose publique en Belgique et ce, dans le respect de l'autonomie des entités fédérées (autonomie des segments). D'autre part, le fédéralisme belge repose sur la volonté d'organiser des espaces de cogestion ayant pour effet de le transformer en un «fédéralisme coopératif».⁵²⁶ Cette coopération s'organise de deux manières différentes. C'est premièrement une coopération dite «intégrée» qui est «(...) celle en vertu de laquelle est confié au niveau central ce que les parties acceptent de voir décidé par celui-ci de manière centralisée et donc par vote majoritaire.»⁵²⁷ On

⁵²¹ Leton A., *La Belgique : un Etat Fédéral en évolution*, Bruyant, Bruxelles, 2001.

⁵²² Pour une lecture historique de ce processus politique voir: Mabilie X., *Histoire politique de la Belgique*, CRISP, Bruxelles, 2000.

⁵²³ Deschouwer K., La dynamique fédérale en Belgique, in Fournier B., Reuchamps M., *Le fédéralisme en Belgique et au Canada*, DeBoeck, Coll.Ouvertures sociologiques, Bruxelles, 2009, p.69.

⁵²⁴ Pour une mise en contexte de ce principe en droit public et constitutionnel belge voir: Uyttendaele M., *Précis de droit constitutionnel belge: Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruyant, Bruxelles, 2005.

⁵²⁵ Lijphart A., Consociational Democracy, *World Politics*, Vol.21, n°2, 1969, p.207-225.; Lijphart, A. (Ed.), *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Institute of International Studies, University of Californie, Berkeley, 1981.

⁵²⁶ Potter, Beatrice, *The Co-operative Movement in Great Britain*, Swan Sonnenschein, Londres 1981.

⁵²⁷ Tulkens H., Le fédéralisme, la démocratie et la Belgique, Reflets et perspectives, XLVI, 2007/1, 2007, p.67.

voit ainsi l'Etat fédéral en charge des compétences résiduelles mais aussi engagé dans la coordination et/ou la direction de politiques publiques via l'adoption «d'accord de coopération» imposés par les dispositions para-constitutionnelles.

La coopération dans le fédéralisme belge s'organise également via l'adoption d'accords de coopération adoptés sur une base volontaire. Ces derniers sont généralement adoptés «(...) dans les matières dévolues aux entités fédérées mais pouvant donner lieu à interaction, (dans ce cas de figure, l'accord de coopération) organise entre les parties des accords librement consentis par elles, et donc fondés sur l'unanimité des partenaires (...).»⁵²⁸

Le fédéralisme belge est donc constitué de poids et contrepoids visant, tout en reconnaissant les volontés autonomistes des parties fédérées, à garantir des institutions communes. Ces dernières sont alors gérées au travers d'instruments d'action publique dont le but est d'établir des accords adoptés sous le principe du compromis et qui déterminent les modalités de l'équilibre des dynamiques centrifuges. La dynamique du fédéralisme en Belgique impose que l'équilibre entre le centre et les périphéries se redéfinisse en permanence. Dans ces redéfinitions, le centre est constamment appelé à réaffirmer et à légitimer sa position qui est, compte tenu des logiques centrifuges, constamment remis en question. Ainsi, si au début du fédéralisme belge, l'Etat fédéral détenait une place centrale dans les logiques fédérales, les analystes remarquent que depuis quelques années un effacement progressif de l'échelon fédéral au profit des Régions et Communautés. En effet, la montée en puissance des discours régionalistes et communautaires s'est traduite dans la pratique par une diminution de l'influence de la légitimité du niveau fédéral comme espace d'agrégation des demandes sociales. «Dans cette fédération centrifuge, le centre se retrouve quasiment sans défense. La scission des partis politiques a créé deux élites séparées, qui ne communiquent qu'avec leur propre communauté et qui en défendent les intérêts. En conséquence, nul ne défend plus le centre, son financement et son bon

⁵²⁸ Uyttendaele M., *Précis de droit constitutionnel belge : Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruyant, Bruxelles, 2005, p.598.

fonctionnement ou ne se soucie de sa capacité à gérer les tensions entre les communautés.»⁵²⁹

2. La régulation des ondes électromagnétiques dans la tourmente fédérale belge

La gestion des ondes électromagnétiques à l'échelle belge illustre la logique de répartition des compétences entre l'entité fédérale et les entités fédérées. Ainsi, comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 4, il relèverait *a priori* de la compétence de l'autorité fédérale d'adopter les normes de produits, les normes d'exposition et l'octroi des licences d'exploitation des réseaux de télécommunications. De leur côté, les entités régionales sont en charge du volet urbanistique lié au développement du réseau de téléphonie mobile.

Dans cette dynamique, la question centrale revient à savoir qui décide quoi et surtout qui impose quoi à qui. En d'autres mots, la gestion des ondes électromagnétiques impose que les effets de la fédéralisation de la Belgique soient pris en compte. En ce sens, la dynamique de précaution semble indissociable de la dynamique institutionnelle belge.

Dans ce contexte, la gestion des ondes électromagnétiques semble reprise par deux dynamiques distinctes, mises en concurrence, et dont l'issue détermine le référentiel finalement mobilisé en vue d'administrer la problématique en question. La première de ces dynamiques est la logique institutionnelle. En effet, la gestion des ondes électromagnétiques recouvrant différents registres de compétences, différentes entités politiques sont concernées par la thématique. Le fédéralisme belge se fondant sur une logique de coopération, il apparaît nécessaire de mettre en place un accord de coopération entre les différentes entités actives sur le forum des communautés des politiques publiques. Ainsi, comme nous l'avons montré, un accord de coopération est adopté entre l'Etat fédéral et la Région wallonne. Cet accord de coopération vise à clarifier la responsabilité des deux entités concernées par la gestion des ondes électromagnétiques. Ainsi, l'accord reconnaît à l'Etat fédéral la compétence de fixer des normes d'exposition et à la Région le droit

⁵²⁹ Deschouwer K., La dynamique fédérale en Belgique, in Fournier B., Reuchamps M., *Le fédéralisme en Belgique et au Canada*, DeBoeck, Coll.Ouvertures sociologiques, Bruxelles, 2009, p.69.

d'adopter les instruments urbanistiques et environnementaux. Suite à cet accord, la Ministre Alvoet fixe par Arrêté royal des normes d'émission des antennes relais. De son côté, la Région wallonne, qui avait établi par circulaire des normes maximales d'émission, retire tous les dispositifs relatifs aux émissions. La Région retire également les projets d'implantation d'antennes des projets nécessitant des permis d'environnement. En effet, les questions sanitaires relevant de la compétence de l'Etat fédéral, les acteurs publics régionaux considèrent comme redondant le placement des projets d'implantation d'antennes relais sous permis d'environnement.

De son côté, gérer la problématique des ondes électromagnétiques suivant la logique de coopération arrange bien l'échelon fédéral. En appliquant cette logique, les acteurs publics fédéraux permettent indirectement de présenter l'espace fédéral comme pertinent. La gestion des ondes électromagnétiques devient alors, dans le contexte belge, un moyen pour les acteurs publics fédéraux de renforcer la légitimité politique de l'espace fédéral.

Mais cette dynamique institutionnelle est elle-même mise en concurrence avec la logique de précaution. En mobilisant l'accord de coopération, l'Etat fédéral va alors se présenter comme l'acteur légitime pour mettre en place une démarche de précaution. Cette dernière va principalement prendre la forme d'une série de consultation d'acteurs scientifiques indépendants rassemblés dans le Conseil Supérieur de santé. Ces derniers rendront par ailleurs deux avis très critiques quant aux effets sanitaires des ondes électromagnétiques.

Dans ce contexte, les acteurs publics fédéraux vont être appelés à jeter les bases d'un compromis entre l'approche de précaution et les logiques économiques. Les deux approches sont socialement et donc politiquement rentables. D'un côté, adopter des normes plus contraignantes permettrait de rassurer les acteurs sociaux et de diffuser une image positive des acteurs publics fédéraux, tandis que de l'autre, le développement du secteur de la téléphonie mobile occasionnerait des retombées en matière d'emploi tout aussi politiquement gratifiant.

Face à ces deux dimensions, les acteurs publics fédéraux vont éviter de trancher et vont tenter de gagner des deux côtés. Ainsi, en se basant sur l'insuffisance des données scientifiques et la division de la communauté scientifique, les acteurs

publics fédéraux vont adopter des normes certes plus contraignantes que les normes européennes mais qui dans la pratique ne changent que peu les modalités d'implantation. En effet, les normes finalement adoptées ne semblent pas excessivement contraignantes pour le secteur de la téléphonie mobile puisque peu d'antennes relais dépassaient déjà les normes finalement adoptées. En agissant de la sorte, les acteurs publics ont alors permis d'une part au secteur de la téléphonie mobile de se développer dans un cadre institutionnel et réglementaire stabilisé et peu contraignant, et d'autre part, d'accepter la logique de précaution invoquée par les acteurs sociaux et largement cadrée par les acteurs publics européens. Dans ce contexte, les acteurs publics fédéraux pouvaient alors autant se targuer d'une politique économique dont les retombées en termes d'emploi et de croissance sont largement positifs, que se présenter comme un acteur responsable et en charge d'une démarche de précaution largement plébiscitée par les acteurs sociaux. Ainsi, les enjeux sanitaires deviennent un moyen pour les acteurs publics fédéraux de valoriser les logiques du fédéralisme de coopération et de légitimer l'espace fédéral comme espace politique.

De son côté, la Région wallonne ne voit pas d'un mauvais œil cette prise de leadership des acteurs publics fédéraux. De fait, les questions sanitaires liées aux ondes électromagnétiques sont un sujet politiquement instable et tendancieux, donc dangereux. La Région, comme nous le montrerons ultérieurement, étant rentrée ces dernières années dans une dynamique d'affirmation politique, n'a dès lors que peu d'intérêt à s'emparer de compétences dont les outputs en termes politiques pourraient fragiliser en définitive l'image positive de la région que les acteurs publics tentent de mettre en place. Qui plus est, tout débat sur les compétences sanitaires est en Belgique politiquement sensible. En effet, toute remise en cause de la compétence des autorités publiques fédérales en matière sanitaire est présentée par les acteurs publics francophones comme un tabou politique puisque cela pourrait amener à ouvrir les portes de la régionalisation de la sécurité sociale, ce qui est compris par les francophones comme la fin de l'Etat belge.

Au vu de ces diverses dynamiques et stratégies, le leadership fédéral permet alors d'externaliser les effets négatifs potentiels et peut, en définitive, jouer en faveur du renforcement de la Région et à la fragilisation de l'espace fédéral. Dans ce

contexte, tant du côté des acteurs publics régionaux que des acteurs publics fédéraux, la question du leadership sur la question des enjeux sanitaires liés à la téléphonie mobile semble relever d'une stratégie inhérente aux logiques fédérales structurant le jeu politique en Belgique depuis les années 70.

Ces différentes dynamiques semblent se stabiliser au travers l'adoption de normes d'émission qui ne semblent pas remises en cause tant par les acteurs publics fédéraux que régionaux. L'adoption des normes d'émission apparaît alors plus comme un instrument politique que comme un instrument de politique sanitaire. Les manquements procéduraux des acteurs publics fédéraux, notamment le dédain que ces derniers montrent quant aux avis rendus par le CSS ou par le CE, concourent à nous convaincre que le véritable enjeu de l'adoption des normes d'émission est bien plus la poursuite et la stabilisation des dynamiques institutionnelles que de la dynamique de précaution.

Les acteurs sociaux ne s'y trompent pas et vont ramener à l'agenda politique les enjeux liés à l'approche de précaution en utilisant la stratégie des acteurs publics: la logique fédéraliste. En effet, comme nous l'avons montré, afin de remettre en cause l'équilibre trouvé entre les acteurs publics, les acteurs sociaux, voulant appliquer de manière pragmatique le principe de subsidiarité, vont utiliser la logique institutionnelle en vue de décrédibiliser l'accord politique. Pour ce faire, les acteurs sociaux vont faire jouer aux instances juridictionnelles le rôle d'arbitre du jeu politique. Comme nous l'avons montré, c'est d'abord devant le CE que les acteurs publics se tournent. Ce dernier ayant rendu un avis mitigé relatif à la compétence de l'Etat fédéral lors de l'adoption de l'AR fixant les normes d'exposition, aurait eu tendance à reconnaître l'illégalité de l'Etat fédéral, s'il ne s'était focalisé d'avantage sur les vices de formes que sur le fond des recours intenté contre ledit AR. C'est cependant la CC qui entérinera le vice de compétence. Ce recours étant introduit par les opérateurs, c'est alors bien la stratégie des acteurs économiques et acteurs publics fédéraux qui se retourne contre eux. La logique institutionnelle qui avait permis de trouver un accord politique autour des enjeux liés aux ondes électromagnétiques devient alors le moyen de le délégitimer. Mais convenons tout au moins que cette délégitimation s'inscrit elle-même dans la logique institutionnelle belge: elle vise à renforcer la logique centrifuge du fédéralisme belge. Finalement, l'espace politique légitime,

afin de connaître des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques, devient l'espace politique régional.

Chapitre 5 - Analyse du forum des politiques publiques à l'échelle régionale: la valse-hésitation des acteurs publics régionaux et l'affaiblissement progressif des acteurs associatifs

Introduction

Dans une salle de l'administration régionale en charge de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, le Ministre André Antoine entre dans la pièce et fait face aux journalistes. Le regard non pas inquiet mais sérieux, le Ministre observe les journalistes attentivement. Ces derniers sentent qu'il a quelque chose d'important à communiquer. Le Ministre s'assied et fait face aux journalistes. «On ne peut plus se voiler la face », assène-t-il. « Les champs de radiofréquences émis par les téléphones mobiles et les antennes GSM provoquent des craintes. En tant que responsable politique, je me dois de prendre mes responsabilités. J'ai donc décidé d'interdire la poursuite du développement des nouvelles antennes GSM. Il s'agit d'une question de santé publique.» Les regards des journalistes se croisent. Il semble qu'ils aient du mal à croire ce que le Ministre vient d'annoncer. Celui-ci, comme pour s'assurer de l'attention de son public, renchérit: «Les promoteurs ne pourront plus en mettre sauf s'il y a une intégration paysagère et s'ils respectent scrupuleusement la norme de 3 volts par mètre.» La déclaration du Ministre surprend. En effet, si depuis quelques années l'attention du grand public et des médias sur les effets sanitaires potentiels liés aux ondes électromagnétiques semblait mobiliser un nombre croissant d'acteurs, le Ministre n'avait toujours voulu y voir que de simples conflits d'implantation, des manifestations de conflits dits «NIMBY». Comment comprendre les inquiétudes des riverains autrement ? Alors que le téléphone portable est devenu une technologie «quotidienne», les acteurs publics semblent pris en étau entre une demande sans cesse croissante en matière de couverture et de qualité du réseau, et de fortes mobilisations locales contre l'implantation d'antennes relais. Pourtant, le Ministre poursuit: «Il est indispensable que tous les habitants comprennent ce que représente une antenne GSM. (...) On se doit de vraiment tenir compte de la santé de tous.» De nouveau, le regard des journalistes se croisent, surpris et attentifs au message du Ministre. Effectivement, ce message est loin d'être neutre tant sur le plan politique,

économique, juridique que sanitaire. Par ces quelques mots, le Ministre vient de reconnaître, si pas la pertinence, en tout cas la légitimité d'une série d'inquiétudes et de questionnements liés à l'utilisation et à l'exposition de longue durée aux ondes électromagnétiques. Cette «sortie politique» est d'autant plus surprenante que ce cadrage ne relève pas du registre de l'aménagement du territoire, mais bien d'une politique sanitaire dont la Région ne détient pas à proprement parler les compétences. Mais que s'est-il passé pour que le Ministre change ainsi sa position?

Ce dernier avance « (qu') il y a tout d'abord, le Conseil Supérieur de la santé qui a demandé que l'on abaisse les normes à 3 volts/mètre.» Néanmoins, ce dernier avait déjà à deux reprises fait part au monde politique de ses recommandations, en invoquant le principe de précaution (ce qui s'était par ailleurs traduit par une augmentation des normes d'exposition adoptées par l'Etat belge). Le Ministre poursuit: « À cela s'ajoute la réflexion que nous avons menée avec Inter-environnement, c'était le 8 octobre dernier. À cette occasion, il y a eu un large consensus pour que la norme soit également abaissée.» Les journalistes comprennent à son regard que cet événement est tout sauf anodin et semble avoir suscité chez le Ministre une prise de conscience. En effet, suite aux controverses sur les ondes électromagnétiques et les difficultés rencontrées par de nombreuses communes sur le territoire de la Région wallonne, le Ministre de tutelle avait demandé à ce qu'une consultation des acteurs sociaux soit organisée. L'objectif de cette consultation était de mettre en évidence les demandes et attentes sociales en matière d'implantation d'antennes relais. Le Ministre avait alors demandé, en janvier 2008, à Inter-Environnement Wallonie (IEW), une association environnementale proche des institutions régionales, d'organiser cette consultation des acteurs concernés par la problématique. L'objectif d'une telle consultation était de récolter les avis des parties prenantes concernant les aspects urbanistiques, sanitaires et réglementaires liés au déploiement du réseau de téléphonie mobile. Cette consultation avait abouti à la tenue d'une journée d'étude le 8 octobre 2008 à Namur. Lors de cette journée, l'ensemble des acteurs concernés et mobilisés par la question de l'implantation des antennes relais étaient invités et appelés à faire part de leurs questionnements, de leurs inquiétudes mais aussi des pistes d'amélioration de la procédure d'implantation. De son côté, le Ministre Antoine s'engageait à mener une réflexion sur le régime actuel

d'implantation d'antennes relais, en tenant compte des demandes qui seraient formulées pour autant qu'elles s'avèrent juridiquement et politiquement envisageables. Comme nous le montrerons ultérieurement, si cette démarche consultative a eu comme impact de modifier le cadrage initial de la politique d'implantation des antennes relais, ce processus de consultation a également induit, comme les propos du Ministre Antoine le démontrent, une prise de conscience de la part des acteurs politiques, tant de la complexité que de la nature des demandes sociales en la matière. En effet, la mise en évidence et la montée en généralité permises par la journée d'étude du 8 octobre 2008 semblent avoir fait prendre conscience aux acteurs publics que si les résistances aux projets d'implantations d'antennes relais peuvent effectivement relever du registre du conflit d'implantation, ils ne pouvaient certainement pas s'y limiter. Bien au contraire, les questions soulevées par les projets d'implantation d'antenne relais relèvent d'une série de cadrages relativement complexes et dépassent le simple registre local. Ainsi, selon les acteurs mobilisés, ces questions ne relèvent pas exclusivement du registre urbanistique mais doivent aussi être comprises comme une politique sanitaire sous l'égide du principe de précaution.

1. L'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile comme enjeu urbanistique: le permis d'urbanisme comme instrument de régulation

Les implantations d'antennes relais de téléphonie mobile étant considérées comme des projets d'urbanisme, elles sont soumises au droit commun en la matière. En effet, selon les dispositions de l'article 84 du CWATUPE, « nul ne peut, sans permis d'urbanisme préalable, écrite et expresse du collège communal (...) construire, ou utiliser un terrain pour le placement de une ou plusieurs installations fixes»; par «construire ou placer des installations fixes, (...) on entend le fait d'ériger un bâtiment ou un ouvrage, ou de placer une installation, même en matériaux non durables, qui est incorporée au sol, ancrée à celui-ci ou dans l'appui assure la stabilité, destiné à rester en place alors même qu'il peut être démonté ou déplacé (...).» Dans ces conditions, l'implantation d'antennes relais

sur le territoire de la Région wallonne requière, par principe, un permis d'urbanisme.⁵³⁰

Si l'on reprend plus en détails les dispositions de l'article 84 du CWATUPE, la définition que donne le code de l'expression «construire ou déplacer des installations fixes» s'entend de manière objective et fondée sur des éléments établis par les faits.⁵³¹ L'existence de ces installations ne dépend alors pas seulement du bon vouloir des «propriétaires» des installations, mais doit faire l'objet d'une reconnaissance officielle. Cette dernière s'opère au travers de dispositifs (le permis d'urbanisme) dont les modalités et les conditions d'octroi font, à la fois, l'objet de modalités clairement définies et d'une interprétation de critères d'accessibilité établis par une jurisprudence solidement étayée.⁵³²

Par contre, si un permis d'urbanisme est requis en vue d'implanter une antenne relais, un mât ou encore un pylône, le permis ne recouvre ni n'exonère l'installation d'un permis d'exploitation (la mise en service de l'antenne par exemple ou un changement de la puissance de l'installation).⁵³³ Par contre, il se peut que certaines installations de télécommunication, telles que les antennes relais, soient reconnues par le CWATUPE comme des travaux de minime importance et soient de la sorte exonérées du permis d'urbanisme. En effet, compte tenu de l'article 84 §2 du CWATUPE, le Gouvernement wallon a la possibilité de fixer une liste reprenant les travaux de minime importance qui ne requièrent pas de permis d'urbanisme.⁵³⁴ Si l'implantation d'antennes relais ne

⁵³⁰ Le fait que les antennes relais de téléphonie mobile ne soient pas, dans la majorité des cas, des installations fixes et puissent être facilement démontées, remplacées voire déplacées ne les fait nullement déroger aux dispositions réglementaires en vigueur sur le territoire wallon. Voir sur ce point: Liège, 30 octobre 2002, *Revue régionale de droit*, 2003, p.103 et suiv.; Civ. Namur, 31 octobre 2000, *Revue de jurisprudence de Liège*, Mons et Bruxelles, 2002, p.394 et suiv.

⁵³¹ Liège, 21 octobre 2002, *Aménagement et Environnement*, 2003, p.112 et suiv.

⁵³² Pâques M. (Dir.), *Questions choisies de droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Liège, Anthémis, 2007.

⁵³³ Sur ce point, la jurisprudence est très claire: le permis d'urbanisme délivré pour une installation de télécommunication mobile ne peut autoriser que la construction ou le placement, sans pouvoir régler, à proprement parler, les conditions d'exploitation: CE, arrêt Baetenet Moreale, n°85.836, 6 mars 2000.; CE, arrêt Genne, n° 86.243, 24 mars 2000.; CE, arrêt ville de Namur, n°90.730, 9 novembre 2000.; CE, arrêt commune de Manage, n°92.438, 18 janvier 2001.; CE, arrêt Beck, n°96.095, 1 juin 2001.; CE, arrêt commune de Ramilles, n°104.510, 7 mars 2002.; CE, arrêt Arens et Jacobs, n°118.948, 3 avril 2003.; CE, arrêt commune d'Incourt, n°125.117, 6 novembre 2003.

⁵³⁴ Cependant, le code prévoit des cas où cette exonération du permis d'urbanisme est rejetée de manière irréfutable. Cette exonération ne peut être applicable aux actes et travaux portant sur un bien faisant l'objet d'une mesure de protection prise aux titres des dispositions relatives à la conservation du patrimoine immobilier.

figure pas en tant que tel dans l'Arrêté du Gouvernement wallon,⁵³⁵ elles peuvent cependant entrer, sans trop de difficultés, dans certaines des catégories des actes et travaux repris dans cet Arrêté. Ainsi, les antennes relais peuvent se voir exonérées d'un permis d'urbanisme lorsque, « (...) (qu'elles) n'impliquent aucune dérogation à des dispositions légales, décrétales ou réglementaires et (...) (qu'elles) ne nécessitent pas d'actes et travaux préparatoires soumis au permis d'urbanisme (...) (et) à la condition que la stabilité du bâtiment ne soit pas mise en danger, (...) les travaux d'aménagement intérieur et extérieur (...) qui n'implique pas une modification du volume construit ou de son aspect architectural.»⁵³⁶ Rentrent alors dans ce champ d'application les installations d'antenne dans les clochers d'églises, sur les toits de bâtiments ou de maisons, voire l'ajout d'antennes sur des mâts ou pylônes existants et qui ont déjà fait l'objet d'un permis d'urbanisme. Par contre, l'implantation d'antennes relais ne relève pas des exceptions à l'obligation de se munir d'un permis d'urbanisme, organisées par l'article 84 §2 4^o.⁵³⁷

1.1. Quelle est l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis d'urbanisme ?

Selon les dispositions des articles 84 et 89 du CWATUPE, l'autorité compétente pour l'octroi des permis d'urbanisme est le Collège communal. Il existe cependant des exceptions notoires à ce principe. Ainsi l'article 127 du CWATUPE énonce que le permis sera délivré par le Gouvernement wallon ou par son fonctionnaire délégué dans les cas repris à l'article 272 §2 du CWATUPE. Nous remarquerons cependant qu'aucune des figures reprises dans cet article ne couvre le cas de l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile. Le cas de l'implantation des antennes relais entre cependant dans les cas d'application de l'article 127 2^o puisqu'il se voit repris dans la liste des actes et travaux reconnus d'utilité publique par le Gouvernement wallon.⁵³⁸

Compte tenu des dispositions de l'article 127 du CWATUPE §1, alinéa 1 et 2 et alinéa 2, 2^o le fonctionnaire délégué est compétent en matière d'octroi des permis

⁵³⁵ Arrêté du Gouvernement wallon, 10 juin 1999 intégré dans la CWATUPE à l'article 263 du CWATUPE.

⁵³⁶ Article 262, 3^o CWATUPE.

⁵³⁷ Disposition introduite par le Décret programme régional wallon du 3 février 2005, article 66.

⁵³⁸ Article 274 bis b) CWATUPE introduit par l'Arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2003.

d'urbanisme dont le caractère «d'utilité publique» a été reconnu par le gouvernement. Sur base de ces dispositions, le Gouvernement wallon a pris le 17 juillet 2003 un Arrêté reconnaissant aux actes et travaux visant à la construction d'un réseau de téléphonie mobile la nature de travaux d'utilité publique.⁵³⁹ Le placement d'antenne relais relevant de tels dispositifs, les permis d'urbanisme sont dès lors délivrés par le fonctionnaire délégué ou directement par le Gouvernement wallon et non plus par le Collège communal.⁵⁴⁰ Comme nous le montrerons dans le point suivant, le Collège reste néanmoins actif dans la procédure d'octroi du permis en tant qu'instance «d'instruction» du dossier.

1.2. La procédure d'octroi des permis d'urbanisme liés aux antennes relais

Comme mentionné précédemment, les antennes relais de téléphonie mobile doivent faire l'objet d'un permis d'urbanisme octroyé par le fonctionnaire délégué ou directement par le Gouvernement wallon. Par ailleurs, les antennes relais ne figurent pas sur la liste des actes et travaux imposant une étude d'incidence environnementale en plus du permis d'urbanisme en tant que tel.⁵⁴¹ La demande de permis d'urbanisme devra, comme il en est pour tous les projets qui ne sont pas soumis de plein droit à l'exercice d'une étude d'incidence sur l'environnement, être accompagnée d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement. Cette dernière permet, lors de l'examen de la demande de permis par l'autorité administrative compétente, de mettre en perspective les éventuels impacts de l'installation sur l'environnement. Dans l'hypothèse où de tels impacts seraient

⁵³⁹ Article 274 bis b) CWATUPE.

⁵⁴⁰ Si cette disposition semble unanimement reconnue, elle fait occasionnellement débat. Nous retiendrons plus particulièrement l'affaire jugée par le Conseil d'Etat dans laquelle le fonctionnaire délégué du Gouvernement wallon avait octroyé un permis d'urbanisme à un opérateur en vue de procéder à la construction d'une antenne relais de téléphonie mobile sur le territoire de la Région wallonne. Les requérants, des riverains au terrain d'implantation, avançaient qu'aucun plan d'ensemble des réseaux n'avait été adopté par l'opérateur en question, ni par les autres opérateurs, de telle manière que la condition prévue par l'article 274 bis du CWATUPE, reconnaissant la nature «d'acte d'utilité publique» aux actes ou constructions d'installations visant à la construction d'un réseau de téléphonie mobile, ne pouvait être appliquée puisqu'il n'y avait pas de «réseau» en l'absence de «plan». Le Conseil d'Etat n'a cependant pas suivi cette hypothèse considérant « (...) qu'en l'espèce, la demande de permis s'inscrit dans un réseau de téléphonie s'étendant sur le territoire de plusieurs communes de sorte que (...) l'acte rentrait bien dans les conditions prévues par l'article 274 bis du CWATUPE. De même ces dispositions n'imposent pas au demandeur du permis de déposer une demande unique projetant sur tout ou partie du territoire wallon les détails des travaux nécessaires à la construction du réseau de téléphonie mobile, ni même de présenter un plan d'ensemble du réseau qu'il propose de mettre sur pied.», CE arrêt Bredo et Bradard, n° 137.669, 25 novembre 2004.

⁵⁴¹ Annexe 1 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrétant la liste des projets soumis à étude d'incidence sur l'environnement pris sur base de l'article D.66 §2 du livre 1 du Code de l'Environnement.

démontrés, l'autorité administrative compétente pourra faire formellement la demande afin qu'une étude d'incidence soit menée.⁵⁴² De même, aucune disposition officielle n'oblige formellement les autorités administratives compétentes à organiser une procédure d'enquête publique. L'étape participative est néanmoins rendue obligatoire dans le cas où l'autorité administrative compétente demande expressément qu'une étude d'impact sur l'environnement soit effectuée,⁵⁴³ ou dans le cas où le projet d'implantation impose une modification du plan d'aménagement de la zone concernée.⁵⁴⁴

Au-delà de ces dispositions, une enquête publique, ou toute autre forme «participative», ne peut être au plus qu'une possibilité reconnue aux autorités administratives. En effet, aucune disposition réglementaire ou décréte n'interdit le recours à de tels dispositifs. Cependant, compte tenu du contexte socio-technique controversé dans lequel les antennes relais sont appelées à s'implanter, les autorités administratives choisissent dans la majorité des cas de recourir à de tels dispositifs.⁵⁴⁵ Leur utilisation est par ailleurs recommandée au travers du «Recueil de Bonnes Pratiques en Matière d'Implantation des Antennes Relais» adopté par le Gouvernement wallon.⁵⁴⁶

Qui plus est, dans le cadre de l'octroi d'un permis d'urbanisme, le fonctionnaire délégué doit également requérir l'avis du Collège communal.⁵⁴⁷ Dans le cas où l'on considère que l'article 127 du CWATUPE ne s'applique pas, et que dès lors l'autorité administrative compétente pour octroyer le permis d'urbanisme n'est pas le fonctionnaire délégué mais bien le Collège communal, un avis complémentaire du fonctionnaire délégué est imposé dans le cas où le bien concerné n'est pas soumis à un plan particulier d'affectation du sol, un plan communal d'aménagement ou par un permis de lotir et pour autant que la commune ne soit

⁵⁴² Articles D.66 à D.68 du livre 1 du code de l'Environnement. Sambon J., L'évaluation des incidences des projets sur l'environnement en région Wallonne: l'urgence de la réforme du 10 novembre 2006, *JLMB*, 2006, p. 1831 et suiv.

⁵⁴³ Article D.74 du livre 1 du Code de l'Environnement.

⁵⁴⁴ Article 114 et 127 §3 du CWATUPE.

⁵⁴⁵ Wyngaard T., La législation et la jurisprudence relatives aux antennes GSM, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2035-2036, 2009, p.27.

⁵⁴⁶ En effet, la version de 2000 du «Recueil des bonnes pratiques en matière de d'implantation d'installations de télécommunications mobiles» recommandait en raison de la «sensibilité de la matière et la nécessité de transparence» d'organiser une consultation de la population. La nouvelle version datant de 2003, le recueil reprend cette recommandation même si les termes y sont néanmoins plus flous. Voir: Recueil des bonnes pratiques en matière de d'implantation d'installations de télécommunications mobiles, 2001 et 2003.

⁵⁴⁷ Article 127 §2 alinéa 7 CWATUPE.

pas reprise dans le régime de décentralisation, au quel cas l'avis du fonctionnaire délégué n'est pas requis mais bien l'avis de la CCAT.⁵⁴⁸

Au-delà de ces dispositions, aucun avis complémentaire n'est requis. Cependant, comme le stipule le «Recueil des Bonnes Pratiques en Matière d'Implantation des Installations de Téléphonie Mobile, l'autorité administrative compétente pour octroyer le permis d'urbanisme peut, si elle l'estime nécessaire, demander l'avis, technique ou pas, d'un service public spécialisé.⁵⁴⁹ Compte tenu de l'univers socio-technique controversé, la pratique de demander un avis spécialisé à l'Institut Scientifique de Service Public (ISSeP) s'est fortement développée.⁵⁵⁰ Ce dernier procède alors à une évaluation des champs électromagnétiques entourant le projet d'antenne concerné et vérifie la conformité des émissions électromagnétiques aux normes prescrites par l'Arrêté Royal du 10 août 2005. Cette évaluation devient alors, dans la pratique, «une pièce justificative» permettant d'étayer la décision de l'autorité administrative.⁵⁵¹ Cette évaluation est également une fenêtre d'opportunité pour les riverains et les associations environnementales en vue d'introduire un recours en illégalité auprès du Conseil d'Etat. En effet, cette évaluation, pour fonder l'action publique, doit se fonder sur les dispositions légales et réglementaires.⁵⁵² De même, la conduite d'une telle évaluation impose à l'autorité administrative de justifier tout écart par rapport à l'avis scientifique qu'elle a jugé bon de requérir.⁵⁵³

Remarquons également que le dépôt d'un permis d'urbanisme par un opérateur de téléphonie mobile doit obligatoirement comprendre une «fiche technique» du projet octroyé par l'IBPT.⁵⁵⁴ Ce dernier vérifie ainsi la conformité des dispositifs techniques contenus dans la demande de permis par rapport aux normes d'émission fixées par l'autorité fédérale. Si l'intervention de l'IBPT ne peut être

⁵⁴⁸ Article 107 du CWATUPE.

⁵⁴⁹ Recueil des bonnes pratiques en matière de d'implantation d'installations de télécommunications mobiles, 2003, p. 16-17.

⁵⁵⁰ Wyngaard T., La législation et la jurisprudence relatives aux antennes GSM, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2035-2036, 2009, p.77.

⁵⁵¹ CE, SA Mobistar, n° 120.753, 19 juin 2003.; CE, SA Mobistar, n° 145.930, 14 juin 2005.; CE, Commune de Lens, n° 120.876, 24 juin 2003. ; CE, Bredo et Bragard, n° 137.669, 25 novembre 2004.; CE, Arnould, n° 161.762, 10 août 2006.; CE, Charles de la Brousse et crts, n° 138.865, 23 décembre 2004.; Petit, n° 172.507, 20 juin 2007.; CE, Lengler, n° 183.936, 6 juin 2008.

⁵⁵² CE, arrêt Gillon et Richez, n°124.659, 27 octobre 2003.; CE, arrêt Bredo et Bragard, n°137.669, 25 novembre 2004.; CE, arrêt commune de Mesancy, n°166.520, 11 janvier 2007.

⁵⁵³ CE, arrêt S.A. Mobistar, n°120.753, 19 juin 2003.; CE, arrêt S.A. Mobistar, n°145.930, 14 juin 2005.

⁵⁵⁴ Arrêté Royal du 10 août 2005.

reconnue comme un avis à proprement parler, il s'agit toutefois d'une démarche administrative formelle. Dans cette perspective, l'absence d'un tel avis induit un vice de procédure susceptible de fonder un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.⁵⁵⁵

1.3. La procédure d'octroi du permis d'urbanisme: entre cadrage réglementaire et ouverture participative

La procédure d'octroi du permis d'urbanisme apparaît avant tout comme une procédure administrative formalisée. Cependant, au-delà de ces enjeux règlementaires, qui «figent» la procédure d'octroi du permis, la procédure organise également des espaces de rencontre entre les différents acteurs prenant part à la gestion d'un projet d'implantation particulier.

La procédure d'urbanisme se construit alors sur base d'une articulation entre décentralisation des compétences et ouverture des processus décisionnels.⁵⁵⁶ En effet, une interprétation stricte du principe de subsidiarité a mené les différents Ministres de tutelle à décentraliser auprès des institutions communales, si pas la responsabilité en matière d'octroi de permis, en tout cas un rôle majeur en termes d'instruction des dossiers d'urbanisme. Leur proximité aux lieux d'implantations ainsi que leurs connaissances ou expertise relatives à l'environnement dans lequel les projets sont appelés à s'intégrer, ont été jugées comme source à la fois d'efficacité (réalisation des projets) mais aussi d'efficience (acceptabilité sociale/légitimité).⁵⁵⁷

La reconnaissance de la légitimité de la demande participative est loin d'être neuve. Elle date, dans les systèmes de démocratie représentative, des années

⁵⁵⁵ Delnoy M., *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Larcier, Bruxelles, 2007.

⁵⁵⁶ Décret du 16 mars 2006 ; Décret du 10 novembre 2006 ; Décret du 15 février 2007 ; Décret du 13 mai 2007. Remarquons également que si ces deux mouvements s'incarnent dans des logiques et dans des pratiques différentes, elles se renforcent cependant mutuellement. En effet, la décentralisation prend tout son sens en mobilisant l'expertise locale au travers des processus de participation. De même, c'est le cadrage et la légitimité des outils participatifs qui se voient renforcés par leur intégration à un espace géographique donnant un sens à l'expertise locale.

⁵⁵⁷ Joris G., Fallon F., L'administration dans un contexte de modernité radicale: quand les instruments de gestion doivent devenir source de réflexivité, *Pyramide*, CERAP/ULB, n°18, 2009, p.55-72.

septante, l'enjeu étant l'appropriation des nouveaux projets urbains.⁵⁵⁸ Elle évolue eu égard au niveau d'aspiration des citoyens quant au « degré de leur intervention » dans le processus décisionnel (passant du droit à l'information à la demande de codécision). Elle émane le plus souvent des citoyens, organisés en associations ou non, et se trouve relayée par des scientifiques qui s'interrogent sur la qualité du processus décisionnel.⁵⁵⁹

Ces deux lames de fond, parallèles mais complémentaires, devaient alors concourir à la transformation tant des structures de l'aménagement du territoire que des pratiques des fonctionnaires habilités à administrer ces compétences.⁵⁶⁰ Dans cette perspective, c'est le regard même qui est porté sur le processus décisionnel qui était appelé à se transformer.⁵⁶¹ Ce dernier est en effet amené à porter sur le cheminement du projet lui-même et/ou sur l'intégration du projet dans son environnement (depuis l'émergence de l'idée jusqu'à son exploitation).⁵⁶² En ce sens, pour les acteurs publics, la procédure d'octroi du permis d'urbanisme doit permettre de prendre en compte tant les enjeux légaux et réglementaires nécessaires à la conduite de l'action publique, que de prendre en considération les aspirations locales.

Dans le cas de l'implantation d'antenne relais, la procédure d'octroi du permis apparaît, pour les acteurs publics, comme adaptée. En effet, la procédure, par son cadrage juridique et réglementaire d'une part, assurant une objectivisation des faits, et d'autre part, par l'émergence d'espaces de participations susceptibles de permettre la prise en compte des aspirations sociales, la procédure d'urbanisme apparaît comme pertinente. En effet, cette procédure permettrait de prendre en

⁵⁵⁸ Legalès P., *Politique urbaine et développement local*, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, Paris, 1990.; Avitabile A., *La mise en scène du projet urbain*, L'Harmattan, Paris, 2005.

⁵⁵⁹ Keren G., Bruine de Bruin W., 2003, On the Assessment of Decision Quality: Considerations Regarding Utility, Conflict and Accountability, in Hardman et al. (Eds.) *Thinking: Psychological Perspectives on Reasoning, Judgment and Decision Making*. John Wiley & Sons Ltd., 347-363.

⁵⁶⁰ Delnoy M., *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Larcier, Bruxelles, 2007.

⁵⁶¹ Ingallina P., *Le projet urbain*, PUF, Que Sais-Je?, Paris, 2001.

⁵⁶² La décision devait alors être perçue comme issue d'un processus, comme un flux, comme une myriade de décisions et même des non-décisions. Mener à bien un programme d'action publique « isolé » (implanter une antenne GSM dans un lieu donné) et *a fortiori* une politique publique (réhabilitation de sites pollués) exige dès lors un souci constant pour la cohérence des décisions et activités qui se suivent sur une longue durée, ainsi que dans leur globalité/transversalité. Cette cohérence devait être aussi bien interne au processus décisionnel qu'externe (les effets directs et indirects des décisions mais aussi du processus décisionnel).

compte tant les enjeux légaux, sanitaires qu'économiques liés à l'implantation d'antenne relais de téléphonie mobile.⁵⁶³

2. Une problématisation concurrente: l'implantation d'antenne relais de téléphonie mobile comme enjeu sanitaire

2.1. L'émergence de la problématisation sanitaire

Si, pour les acteurs publics, l'ensemble des enjeux liés à l'implantation d'antennes relais semble être pris en compte par le cadrage légal et réglementaire, les acteurs associatifs restent particulièrement méfiants.⁵⁶⁴ En effet, malgré des normes strictes en matière d'exposition aux champs électromagnétiques et l'encadrement des projets d'implantation d'antennes relais par la procédure d'urbanisme, les acteurs associatifs semblent de plus en plus inquiets de l'utilisation massive des ondes électromagnétiques dans leur quotidien. La question devient d'autant plus importante alors que de plus en plus d'enfants, présentés comme des cibles fragiles et symboliques,⁵⁶⁵ utilisent la technologie portable et se trouvent largement exposés aux ondes électromagnétiques alors que leur cerveau est toujours en développement.⁵⁶⁶ De même, la question des effets sanitaires se pose tout autant pour les personnes âgées. Quels seront les effets sanitaires à long terme d'une exposition aux ondes électromagnétiques des personnes munies d'un «pacemaker» ?⁵⁶⁷ D'une manière plus générale encore, les acteurs mobilisés s'interrogent sur le sens et la pertinence du développement d'une telle technologie sur la société et des valeurs collectives qui sont censées garantir le vivre en commun.⁵⁶⁸ Est-il nécessaire de savoir payer ses courses avec son téléphone

⁵⁶³ OPW, 7 novembre 2008.

⁵⁶⁴ OPW, 7 novembre 2008. Pour une étude plus poussée des attitudes sociales quant aux risques portés par les antennes relais de téléphonie mobile voir: Collins J.W., Collins, Mobile phone masts, social rationalities and risk: negotiating lay perspectives on technological hazards, *Journal of risk research*, Vol.13, n°5, 2010, p.621-637.

⁵⁶⁵ Schneider A., Ingrat H., Social Construction of Target Populations. Implications for Politics and Policy, *American Political Science Review*, vol. 87, n° 2, June 1993.

⁵⁶⁶ Voir à titre d'exemple: IEW, *Les GSM et les jeunes oreilles*, 16 mai 2007.; IEW, *Electromagnétisés avant la naissance...*, 1 juin 2008.

⁵⁶⁷ En effet de nombreuses questions étaient posées quant à la compatibilité des personnes munies d'un pacemaker aux ondes électromagnétiques. Il semble que ces appareils fassent aujourd'hui l'objet d'une adaptation quant aux risques d'interférences potentielles. Voir sur ce point: INRS, *Champs électromagnétiques*, rapport ED4206, mai 2004. Accessible en ligne: [http://www.inrs.fr/inrs-pub/inrs01.nsf/intranetobject-accesparreference/ED%204206/\\$file/ed4206.pdf](http://www.inrs.fr/inrs-pub/inrs01.nsf/intranetobject-accesparreference/ED%204206/$file/ed4206.pdf)

⁵⁶⁸ OPW, 7 novembre 2008.

portable ? ⁵⁶⁹Est-il vraiment pertinent de renforcer la puissance d'émission des antennes relais afin de permettre l'accès à Internet via son téléphone portable? ⁵⁷⁰ Bref, la question de l'implantation d'antenne relais convoque les acteurs publics, sous le «label» de la précaution, à une interrogation plus large projetant les acteurs dans des horizons temporels et valoriels considérablement élargis. ⁵⁷¹

Face à ces questionnements, le séquençage entre politique urbanistique et sanitaire ne semble pas permettre cette articulation pourtant rendue nécessaire, compte tenu des enjeux portés par l'utilisation des ondes électromagnétiques. ⁵⁷² Le cadrage urbanistique, ses règles et ses instruments sont alors accusés de ne pas permettre la rencontre de l'efficacité et de l'efficience de la politique. Le cadrage urbanistique alourdirait également les coûts générés par la politique d'expansion du réseau. ⁵⁷³ Le phénomène de blocage s'en trouve renforcé alors que les opérateurs de téléphonie mobile, en vue de garantir la réussite de ces projets d'implantation, ont tendance à construire en amont et en parallèle de la procédure d'urbanisme des partenariats directs avec les acteurs publics et les propriétaires des zones d'implantation. ⁵⁷⁴ En d'autres termes, les acteurs mobilisés, qu'ils s'agissent de riverains, d'associations de quartier, d'associations environnementales ou encore de scientifiques, interpellent les acteurs publics sur la multiplicité des questions induites par l'implantation d'antennes relais et sur l'incapacité du seul cadrage urbanistique à rendre compte de ces questions. ⁵⁷⁵

⁵⁶⁹ Nous faisons ici référence à la technologie M-banxafe. Cette dernière est un service qui permet, via la carte SIM du téléphone portable, de réaliser des paiements électroniques. Voir sur cette technologie en Belgique:

<http://www.dexia.be/Fr/Particulier/Banking/Channels/viaphone/paywithphoneportable/>

⁵⁷⁰ Nous faisons ici référence à la technologie de l'Universal Mobile Telecommunications System (UMTS) (téléphonie portable de troisième génération). Cette technologie permet via l'augmentation des puissances d'antennes relais, de télécharger des contenus multimédia via un téléphone portable. Voir pour le développement de cette technologie en Belgique: http://www.awt.be/web/mob/index.aspx?page=mob_fr,100,050,001.

⁵⁷¹ Fallon C., Joris G., Zwetkoff C., Using stakeholders' expertise in EMF and soil contamination to improve the management of public policies dealing with modern risk: when uncertainty is on the agenda, in Martorell S. (Ed.) et al., *Safety, reliability and risk analysis*, Vol. 2, Londres, 2008, p. 1609- 1617.

⁵⁷² OPW, 7 novembre 2008.

⁵⁷³ OPW, 7 novembre 2008.

⁵⁷⁴ Torfs R., Zwetkoff C., Fallon C., *An integrated assessment frame as science policy interface for decisions on (Environment-Related) Risks*, Rapport phase 1, SCOPE, Belspo, Bruxelles, 2009. Accessible en ligne: <http://www.belspo.be/belspo/ssd/science/Reports/SCOPE%20FinREp%20PH1.pdf>.

⁵⁷⁵ Les acteurs interrogés lors de l'OPW mettaient ainsi de nombreuses propositions, remarques ou commentaires en dehors du cadre proposé montrant alors comment le cadrage de la politique publique était bien plus déterminant que les modalités de mise en œuvre. OPW, 7 novembre 2008.

2.2. La mise sous pression de la problématisation urbanistique par les enjeux sanitaires

Notre étude semble démontrer que les acteurs politiques et administratifs ont longtemps été décontenancés face à l'émergence des questionnements sanitaires. A l'échelle régionale comme fédérale, les acteurs politiques manifestent leur étonnement d'une telle levée de boucliers venant de la population. D'un point de vue économique comme politique, la question est sensible. D'une part, l'Etat belge a vendu des droits d'exploitation aux opérateurs de téléphonie mobile et d'autre part, des obligations européennes en matière de couverture du réseau sur le territoire belge doivent être remplies. La multiplication des mobilisations locales ralentit considérablement le processus de couverture et les pouvoirs publics se trouvent dans une situation difficile. D'un autre côté, les acteurs publics sont également décontenancés face aux craintes relatives aux effets sanitaires émises par les acteurs mobilisés. En effet, les normes adoptées en Belgique se fondent non seulement sur des données scientifiques, présentées comme sérieuses et validées par la communauté scientifique, mais ces normes d'expositions ont également été renforcées. Dans ce contexte, les acteurs publics sont convaincus d'avoir mis tout en œuvre pour qu'un haut niveau de protection sanitaire des consommateurs soit rencontré.⁵⁷⁶ Compte tenu de l'état des données scientifiques, ces derniers n'admettent que difficilement la nécessité d'adopter des normes d'émission encore plus contraignantes. En effet, diminuer les normes d'exposition reviendrait à alourdir les contraintes portant sur un marché phare du développement économique, tant en Belgique qu'en Europe.

Pourtant, ce sont ces données scientifiques qui font l'objet d'interrogations de la part des acteurs locaux mobilisés. Ces derniers s'interrogent sur les critères de pertinence et de crédibilité retenus par les pouvoirs publics dans le choix des données scientifiques.⁵⁷⁷ Ces questionnements apparaissent d'autant plus importants aux yeux des acteurs mobilisés qu'il existerait de nombreuses études dans le champ des ondes électromagnétiques démontrant des effets sanitaires sur

⁵⁷⁶ Rapport au roi relatif à l'Arrêté royal du 29 avril 2005 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10MHz et 10 GHz.

⁵⁷⁷ Fallon C., Joris G., Zwetkoff C., Using stakeholders'expertise in EMF and soil contamination to improve the management of public policies dealing with modern risk: when uncertainty is on the agenda, in Martorell S. (Ed.) *et al.*, *Safety, reliability and risk analysis*, Vol.2, Londres, 2008, p.1609- 1617.

les êtres humains et qui ne sont pas retenus et mobilisés par les instances publiques.⁵⁷⁸

Dans ce contexte, la mobilisation du cadrage sanitaire complexifie la situation puisqu'il fait émerger des dissensions importantes entre les critères de référence et de pertinence mobilisés par les acteurs. La situation est d'autant plus compliquée en Belgique que les questions sanitaires sont indissociables de la logique fédéraliste qui organise en «dentelle» la répartition des compétences. Dans ce contexte, l'interaction entre cadrage sanitaire et ancrage territorial permet de se rendre compte que sur un territoire donné, la Région wallonne, l'Etat ne détient plus le monopole dans le cadrage de l'action publique.⁵⁷⁹ En ce sens, le cas de l'implantation des antennes relais est exemplaire. En effet, les pouvoirs publics ne peuvent imposer une décision unilatérale mais sont invités à coécrire le scénario de l'action en collaboration avec une série d'acteurs dont la légitimité n'est pas «rationnelle-légale»: les riverains, les associations locales, les associations environnementales ou encore les opérateurs de téléphonie mobile. La particularité de ces acteurs réside dans le fait que leur légitimité ne se définit plus *a priori* mais bien au travers de l'interaction s'opérant dans l'espace symbolique que constitue la controverse sociotechnique. Cette redéfinition des modalités de l'action publique se trouve par ailleurs amplifiée par le fait que les problèmes publics ne peuvent plus seulement être régulés par des arguments d'autorité, qu'ils soient scientifiques ou politiques. Ces deux derniers éléments deviennent alors des ressources particulières pour les acteurs dans le processus de construction de l'action publique.

Le cas des antennes relais de téléphonie mobile est ici encore particulièrement éclairant puisque toute position qui viserait à remettre en cause la portée ou les modes de gestion d'une telle politique se trouve marginalisée face aux arguments économiques que celle-ci porte. Ainsi, questionner la pertinence sociétale du développement de la téléphonie mobile, ou encore les effets sanitaires potentiels liés à une exposition croissante des citoyens aux ondes électromagnétiques ne sont perçus, au regard de l'argumentaire économique, que comme de simple

⁵⁷⁸ OPW, 7 novembre 2008.

⁵⁷⁹ Pour une approche générale de cette remise en question voir: Massardier G., *Politiques et action publiques*, Armand Colin, Paris, 2003. Sur ce questionnement appliqué au cas de la gestion des incertitudes voir: Callon M., Lacoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.

manifestation de questionnements individuels, bref de simples conflits «NIMBY».⁵⁸⁰ Or, la caractéristique de l'action publique est de se légitimer au travers de la croyance qu'ont les citoyens en la poursuite de l'intérêt général.⁵⁸¹ L'invocation «ritualisée» de tels concepts peut se comprendre dans le domaine de l'aménagement du territoire, peut-être de manière plus visible que dans d'autres domaines de l'action publique, en raison des bénéfices pour certains et des pertes pour d'autres. Ainsi, l'implantation d'une antenne relais génère des rentrées fiscales pour les entités locales et des rentrées locatives pour le propriétaire du terrain, alors qu'en contre partie des nuisances visuelles entraînent une perte de la valeur des biens immobiliers entourant le site d'implantation.

La question, dans le cadre des antennes relais, devient évidemment d'autant plus cruciale lorsque des effets sanitaires sont en jeu. Dans ce contexte, l'invocation de la notion «d'intérêt général» par les pouvoirs publics apparaît comme un argument d'autorité susceptible de rallier la confiance des acteurs dans le processus d'action publique. «L'enjeu politique de l'invocation de l'intérêt général et des intérêts particuliers est donc de classer les intérêts en présence dans une typologie binaire (général/particulier), les intérêts particuliers étant voués par ce classement à être dominés par l'intérêt général. L'intérêt général trace ainsi les frontières de la domination légitime.»⁵⁸² Dans ce contexte, la remise en cause de plus en plus fréquente de la légitimité rationnelle-économique invoquée par les acteurs publics au nom de l'intérêt général,⁵⁸³ renvoyant toutes remises en cause dans la catégorie des intérêts particuliers, est aujourd'hui, comme le montre le cas de l'implantation d'antennes relais, considérablement remise en question.

Face à cette situation, les pouvoirs publics ont longtemps considéré ces «égoïsmes» comme n'étant pas porteur de «sens».⁵⁸⁴ Ils représentaient, au mieux, un indicateur de la perte du sens collectif propre aux sociétés dites

⁵⁸⁰ Freudenberg N., *Not in our backyards ! Community action for health and the environment*, Monthly review press, N-Y, 1984.

⁵⁸¹ Joris G., La notion d'intérêt général dans l'idéologie de l'action étatique, *Revue de la faculté de droit de Liège*, n°3, 2007, p.235-273.

⁵⁸² Jobert A., L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général, *Politix*, n°42, 1998, p. 69.

⁵⁸³ Projet TGV, projet d'aéroport, ligne électriques ...

⁵⁸⁴ Rey M., Innover en aménagement du territoire: propositions et questions à l'intention des aménagistes, *DISP*, n°134, 1998, p.24-35.

«postindustrielles» ou «postmodernes».⁵⁸⁵ Cette lecture est d'autant plus avantageuse pour les acteurs publics qu'elle justifierait une revalorisation du rôle et des fonctions des institutions publiques. Ainsi, les conflits entourant l'implantation d'antennes relais ne seraient l'indice que d'une perte de la notion du bien commun par des riverains cupides et égoïstes. Il serait alors de la responsabilité des pouvoirs publics de mettre en place des instruments de régulation en vue de faire «triompher» l'intérêt général.

Afin de justifier leur intervention, les pouvoirs publics ont considérablement investi les instruments législatifs et réglementaires.⁵⁸⁶ Les juristes sont devenus des acteurs clés dans ce schéma d'action publique.⁵⁸⁷ Leur rôle ne s'est pas limité qu'à un support logistique lors de la conception et de l'interprétation des dispositions légales et réglementaires, mais s'est également traduit par la défense des pouvoirs publics face à l'augmentation exponentielle des recours des riverains de projets urbanistiques. Cette situation a généré un effet pervers renforçant l'importance du cadrage juridique. En effet, l'augmentation des recours contre des dispositions légales et réglementaires a, en retour, suscité et légitimé une augmentation des instruments légaux et réglementaires en vue de protéger l'intérêt général. Il n'est dès lors pas étonnant que le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en Belgique ait atteint un niveau de complexification juridique jamais connu par le passé.⁵⁸⁸

Au-delà des instruments règlementaires, les acteurs publics ont également mis en place des logiques dites participatives. Ces outils ne sont cependant pas neufs. Les enquêtes publiques par exemple existent en Belgique depuis les années 60. Mais les demandes en la matière semblent aller vers un approfondissement de ces techniques.⁵⁸⁹

⁵⁸⁵ Génard J.-L., Ressources et limites des réseaux, *La revue Nouvelle*, n°10, 2003, p.42-51.

⁵⁸⁶ Ingallina P., *Le projet urbain*, PUF, Que sais-je?, Paris, 2001.

⁵⁸⁷ Rey M., Innover en aménagement du territoire: propositions et questions à l'intention des aménagistes, *DISP*, n°134, 1998, p.24-35

⁵⁸⁸ Cette situation n'est par ailleurs pas propre à la Belgique. En effet, nous assistons un peu partout dans le monde à une complexification croissante des modalités d'encadrement des projets d'urbanisme. Voir: Avitabile A., *La mise en scène du projet urbain*, L'Harmattan, Paris, 2005.

⁵⁸⁹ Pinson G., Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes, *Revue Française de Science Politiques*, vol.56, n°4, 2006, p.619-651.

Cette demande croissante d'ouverture du processus décisionnel fait par ailleurs dire à certains qu'il est possible de concrétiser la société dite de «gouvernance».⁵⁹⁰ Les demandes d'ouverture seraient alors susceptibles de répondre aux apories des «sociétés oligarchiques» occidentales pour permettre l'émergence d'un «polyarchie».⁵⁹¹ Le cas de l'implantation des antennes relais illustre bien ces nouvelles tendances. En effet, comme nous l'avons mentionné précédemment, les controverses relatives à l'implantation des antennes relais ne se limitent pas aux dimensions urbanistiques de ces projets. Bien au contraire, l'implantation d'antennes relais pose de nombreuses questions en matière de santé publique. Dans ce contexte, les demandes sociales visent à articuler l'expertise à la concertation sociale pour construire un référentiel de sécurité partagé.⁵⁹² Le cas de l'implantation d'antennes relais permet de rendre compte de deux changements concomitants: le premier affectant les critères d'acceptabilité sociale des choix technologiques, le second transformant les processus de construction et de mise en œuvre de la décision, lesquels deviennent, à part entière, une source de légitimation sociale.

Dans ce contexte, la construction de l'action publique, l'implantation d'une antenne relais, se construit dans un contexte multidimensionnel imposant une Co-régulation des acteurs autour de la constitution d'une lecture commune du problème public. L'objectif de cette négociation est d'imposer de nouveaux instruments de mitigation du problème. Cette mitigation sociale reposerait sur l'adoption de nouveaux instruments procéduraux structurant le processus décisionnel de manière telle qu'il puisse être qualifié de « précautionneux » par l'ensemble des acteurs concernés.

Les demandes sociales en la matière reposent alors sur l'émergence de nouveaux instruments d'action publique afin de permettre l'émergence d'une «justice procédurale».⁵⁹³ La «thèse principale» de cette justice procédurale résiderait dans

⁵⁹⁰ Par «société de gouvernance» nous entendons recouvrir l'ensemble des institutions, dispositifs et processus utilisés dans le processus de construction de l'action publique et qui vise à coordonner l'action en prenant en compte la pluralité des problématisations à l'œuvre dans l'action publique. Voir sur ce point Chevalier J., *La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?*, *Revue française d'administration publique*, 2003, Vol.1-2, n°105-106, p.203-217.

⁵⁹¹ Dahl R., *Pluralism Revisited*, *Comparative Politics*, vol.10, 1978, p. 191-203.

⁵⁹² OPW, 7 novembre 2008.

⁵⁹³ Greenberg J., Folger R., *Procedural Justice, Participation and the Fair Process Effect in Groups and Organizations*, in Paulus P.B.(Ed.), *Basic group processes*, New York, 1983, p.235-256.

«le lien fonctionnel» qui existe entre le processus de décision et son impact. Si la procédure est jugée digne de confiance et impartiale par les acteurs principalement affectés par les décisions, les acteurs engagés dans le processus de gestion peuvent même accepter que ces décisions contredisent leur point de vue. On parlera alors de «fair effect process».⁵⁹⁴ «Or, le problème fort débattu est de savoir quels sont les critères qui permettent d'évaluer la relation entre la décision et l'institution dans laquelle elle a été prise, et subséquemment, les standards pour mettre en place un processus impartial.»⁵⁹⁵

Dans le cas de l'implantation d'antennes relais, cette justice procédurale est principalement structurée autour du besoin de «contextualisation» (articulation «plan-projet») émis par les acteurs mobilisés.⁵⁹⁶ Ainsi, la question de l'implantation d'antennes relais et la question de la régulation de l'exposition des citoyens aux ondes électromagnétiques n'est pas qu'un problème de normes, c'est aussi un débat sur la manière dont les décisions sont prises. Le débat porte alors sur les référents cognitifs (faits, connaissances et risques), normatifs (concernant les « buts sociaux ») et pratiques (les moyens de traiter ces problèmes sociaux et scientifiques complexes) qui sont mobilisés dans le cadre de la résolution du problème public.⁵⁹⁷

Ainsi, les acteurs mobilisés dans le cadre demandent à participer aux choix des références scientifiques mobilisées, exigent des espaces de négociation et de mise en perspectives des alternatives tout comme ils demandent à ce que les projets d'implantation soient traités de manière contextualisée.⁵⁹⁸ Les controverses ne peuvent être uniquement traitées par l'adoption de normes d'exposition plus strictes, comme le pensent les acteurs publics, mais elles doivent se réguler au travers de l'émergence d'espaces de contextualisation: implanter une antenne à Marcinelle, au centre ville de Bruxelles ou le long d'un axe autoroutier ne sont pas

⁵⁹⁴ Joss S., Brownlea A., Considering the concept of procedural justice for public policy-and decision-making in science and technology, *Science and public policy*, Vol.26, n°5, 1999, p.321-330.

⁵⁹⁵ Reber B., Technologie et débat démocratique. De la participation à l'évaluation pluraliste, *Revue Française de Science Politique*, 2005, Vol.55, n°5-6, p.820.

⁵⁹⁶ OPW, 7 novembre 2008.

⁵⁹⁷ Leonhard Hennen, Participatory Technology Assessment: A Response to Technical Modernity ?, *Science and public policy*, Vol.26, n°5, 1999, p.303-312.

⁵⁹⁸ Fallon C., Joris G., Zwetkoff C., Using stakeholders'expertise in EMF and soil contamination to import the management of public policies dealing with modern risk: when uncertainty is on the agenda, in Martorell S. (Ed.) *et al.*, *Safety, reliability and risk analysis*, Vol.2, Londres, 2008, p.1609- 1617.

des projets identiques. La présence d'écoles, de personnes âgées, le relief ou encore le contexte économique de la zone d'implantation sont autant de dimensions qui doivent être prises en compte dans le cadre de la gestion du projet. De même, les données scientifiques ne peuvent faire *a priori* consensus. Ces dernières sont alors davantage comprises comme des «ressources» pour les décideurs que comme des «faits» ou des «données» qui s'imposeraient dans le débat public.⁵⁹⁹

Dans ce contexte, les enjeux et questions soulevées par les acteurs mobilisés sont complexes et hétérogènes, portant à la fois sur les dimensions formelles, informelles et procédurales de l'action publique. Ces demandes ne peuvent dès lors se réduire à une demande de réévaluation de la norme d'exposition. Cette dernière n'est plus qu'un indicateur ou un repère à suivre, balisant la négociation mais ne clôturant pas.

Si, en théorie, la décentralisation et la participation devaient mener à une amélioration des processus décisionnels, la pratique a cependant montré les limites de ce régime. En effet, les acteurs associatifs vont rapidement mettre en évidence les limites de la procédure d'urbanisme. Ainsi, les acteurs associatifs mettent en évidence l'impossibilité non seulement de rendre compte de la complexité des enjeux liés à l'implantation d'antenne relais mais aussi de pouvoir prendre en compte les attentes et questions sociales relatives à l'implantation d'une telle technologie. Les acteurs associatifs accusent dès lors la procédure d'urbanisme de réifier les projets d'implantation ne laissant de place ni à la contextualisation des enjeux, ni à une mise en perspective des impacts sanitaires. Dans ce contexte, la procédure d'urbanisme apparaît comme un simulacre voire comme une tromperie.

⁵⁹⁹ Torfs R., Zwetkoff C., Fallon C., *An integrated assessment frame as science policy interface for decisions on (Environment-Related) Risks*, Rapport phase 1, SCoPE, Belspo, Bruxelles, 2009. Accessible en ligne: <http://www.belspo.be/belspo/ssd/science/Reports/SCOPE%20FinREp%20PH1.pdf>

3. La dynamique des acteurs dans le forum des communautés des politiques publiques à l'échelle régionale wallonne

À l'échelle régionale, les interrogations et demandes sociales relatives au cadrage urbanistique sont portées par une série d'acteurs locaux (des riverains d'antennes) parfois constitués en de petites ASBL. Ces dernières, quoique nombreuses, n'ont cependant pas la légitimité suffisante afin d'agir sur le forum des communautés des politiques publiques. Ainsi, à l'échelle régionale, le porte-parole des demandes sociales est incarné par Inter-Environnement Wallonie (IEW). Ce dernier se présente comme «le syndicat de l'environnement en Wallonie». Plus précisément, IEW est une fédération d'associations environnementales à l'échelle de la Région wallonne. IEW représente ainsi sur la scène politique wallonne plus de 150 associations. Si IEW développe son réseau principalement sur la Région wallonne, ses ambitions sont cependant plus larges. En effet, «(...) IEW se bat pour un développement durable et lutte contre les atteintes à l'environnement, que ce soit à l'échelon local, régional, fédéral, voire européen. Son action vise à faire «intégrer l'environnement dans toutes les politiques sectorielles, à côté des dimensions sociale, économique et culturelle, notamment en faisant en sorte que l'environnement soit davantage inclus dans les textes légaux et les choix politiques.»⁶⁰⁰

A l'échelle régionale, IEW est considéré par les acteurs publics comme un acteur essentiel de la politique urbanistique et environnementale. Fort de cette légitimité, IEW a alors porté sur le forum des communautés des politiques publiques les demandes sociales émanant tant des riverains que des associations environnementales. Parmi ces associations, nous retrouvons Teslabel mais aussi toute une série d'associations mobilisant des acteurs riverains actifs ou des citoyens. Citons encore, parmi les plus médiatisés, le CLAG,⁶⁰¹ le groupe 001⁶⁰² ou encore le CRIIREM.⁶⁰³

Face à ces enjeux et questionnements, les autorités régionales n'avaient que peu d'instruments de mitigation sociale. En effet, comme nous l'avons montré dans le

⁶⁰⁰ <http://www.iewonline.be/spip.php?rubrique44>.

⁶⁰¹ Collectif de luttes Antennes GSM - <http://www.clag.be/>.

⁶⁰² Association dirigée par le bio-ingénieur J.-L. Guilmot - <http://www.001.be.cx/>.

⁶⁰³ Centre de recherche et d'informations indépendantes sur les rayonnements électromagnétiques - <http://www.criirem.org/index.php>.

chapitre précédent, les autorités régionales gèrent la question des ondes électromagnétiques au travers de leur compétence en matière d'aménagement du territoire. C'est donc au travers de la procédure d'octroi des permis d'urbanisme, lorsqu'un tel permis s'avère nécessaire, que la question des enjeux sanitaires se pose.

Alors que les questions relatives aux impacts sanitaires des ondes électromagnétiques commencent à se poser, le Code Wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), est en pleine transformation. En effet, à la suite de la transposition des directives européennes en matière de gestion environnementale,⁶⁰⁴ la Région wallonne doit introduire la technique des «permis d'environnement». Le Ministre Foret, profitant de l'occasion, va classer les antennes relais de téléphonie mobile comme des installations nécessitant, non pas un permis d'environnement,⁶⁰⁵ mais bien une «déclaration environnementale».⁶⁰⁶

Le classement des antennes relais dans la catégorie des projets nécessitant une déclaration environnementale a été rendu possible pour quatre raisons. Premièrement, comme nous l'avons déjà mentionné, le poids d'IEW et ses interactions récurrentes avec les acteurs publics ont permis une diffusion des demandes et des revendications locales auprès des acteurs publics.⁶⁰⁷ Deuxièmement, le marocain du Ministre Foret étant composé de l'aménagement du territoire et de l'environnement, il était particulièrement sensibilisé à la question des ondes électromagnétiques en tant qu'il s'agissait d'une question alliant enjeux urbanistiques et enjeux environnementaux. Finalement, et au-delà des effets d'opportunité, les acteurs publics régionaux sont, dans la plupart des

⁶⁰⁴ Décret du 30 avril 2009 modifiant le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, le Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le Décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques - Dispositions finales, transitoires et abrogatoires, extraits (M.b. du 02/06/2009, p. 39566, Erratum M.B. du 11/06/2009, p. 41473).

⁶⁰⁵ Arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant la liste des projets soumis à études d'incidence et des installations et activités classées.

⁶⁰⁶ La classe 3 comporte les installations réputées non dangereuses, ne nécessite pas de permis d'environnement mais une déclaration du demandeur certifiant la conformité aux conditions intégrales qui sont définies pour ces installations. Arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002, rubrique 64.20.01.01.01 et rubrique 64.20.02.

⁶⁰⁷ A titre d'exemple parmi d'autres: IEW, *Propositions d'IEW sur la fixation d'une norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques*, 25 avril, 2005.

cas, des mandataires locaux.⁶⁰⁸ Ces acteurs ont alors tendance à présenter une sensibilité particulière aux demandes locales dont ils se considèrent les porte-parole auprès des acteurs publics.⁶⁰⁹ Comme nous l'avons alors mentionné précédemment, le poids relatif des acteurs associatifs, dans le forum des communautés des politiques publiques à l'échelle régionale, s'amplifie et permet d'instaurer un rapport de force au bénéfice de ces derniers.

En vue d'intéresser et d' enrôler les acteurs associatifs à la problématisation proposée par le Ministre, ce dernier met en place, une fois que le nouveau CWATUPE est adopté, une tournée de présentation du code «optimalisé» dans plusieurs villes de Wallonie.⁶¹⁰ Lors de cette campagne de promotion, les questions des ondes électromagnétiques et de l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile sont bien présentes. Face aux questionnements des acteurs associatifs, le Ministre Foret se présente comme un acteur responsable qui a compris les enjeux et questionnements portés par les acteurs associatifs. Il apparaît d'autant plus crédible qu'il propose de nouveaux instruments de gestion de la problématique et qu'il semble ouvert à la discussion et aux remarques des riverains. Pourtant, l'action du Ministre s'inscrit dans le prolongement du référentiel européen et fédéral. Sa marge de manœuvre est alors conditionnée par les options qui sont adoptées à d'autres échelles de pouvoir. Ainsi, en décembre 2000, alors qu'il vient de classer les antennes relais comme installations nécessitant une déclaration environnementale, le Ministre Foret signe un accord de coopération avec l'autorité fédérale. Ce dernier autorise l'autorité fédérale à adopter des normes d'expositions aux champs électromagnétiques.⁶¹¹ Cet accord adopté, le Ministre Foret sait donc, au moment où le CWATUPE est adopté par le Gouvernement wallon, que la Région wallonne ne pourra pas adopter des normes en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques. Qui plus est, le classement des antennes relais dans la catégorie des installations nécessitant une déclaration d'environnement n'est pas directement contraignante pour les acteurs publics. En

⁶⁰⁸ Voir par exemple sur ces questions: Blaise P., Coorebyter (de) V., Faniel J. , Sägerser C., Les résultats des élections régionales, communautaires et européennes du 7 juin 2009, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2043 - 2044, 2009.

⁶⁰⁹ Peters B. G., Consocialism, corruption and chocolate: Belgian exceptionalism, *West European Politics*, Vol.29, n°5, 2006, p.1079-1092.

⁶¹⁰ Voir sur ce point le communiqué de presse de Teslabel de 2000. Accessible en ligne: http://membres.multimania.fr/teslabel/classe_3.htm.

⁶¹¹ Accord signé conclu le 4 décembre 2000 entre les Ministres fédéraux et régionaux. Voir chapitre précédent sur ce sujet.

effet, elle ne le devient que si le Gouvernement wallon adopte des conditions dites «intégrales», applicables aux installations de téléphonie mobile.⁶¹² Or, ces dernières n'ont jamais été adoptées. Le champ des ondes électromagnétiques apparaît alors comme un moyen pour le Ministre Forêt non seulement de gagner du temps, en apaisant les tensions sociales, mais surtout comme un moyen d'affaiblir les acteurs associatifs sur le forum des communautés des politiques publiques. Dans ce contexte, les acteurs publics sortent renforcés et peuvent non seulement maintenir leur alliance avec les acteurs économiques et les acteurs scientifiques, mais aussi imposer leur alliance sur le forum des communautés des politiques publiques à l'échelle régionale.

L'arrêté royal du 10 novembre 2005 adopté, le Gouvernement wallon retire les installations de téléphonie mobile du champ d'application du décret du 11 mars 1999. Du préambule de cet Arrêté, il ressort que la suppression de l'obligation de déclaration environnementale pour les installations de téléphonie mobile a été politiquement justifiée, premièrement, par le fait que ces dernières faisaient déjà l'objet d'un permis d'urbanisme et qu'il était possible dans ces conditions d'organiser des études d'incidences, et deuxièmement, par la redondance de cette déclaration depuis l'adoption de l'Arrêté Royal du 10 août 2005 fixant de nouvelles normes d'émission pour les antennes GSM. L'implantation d'une antenne relais de téléphonie mobile n'est alors plus considérée comme un problème sanitaire et/ou environnemental par les autorités publiques régionales. Au contraire, ces projets deviennent avant tout des problèmes urbanistiques. C'est alors au travers de la procédure d'urbanisme que ces enjeux sont appelés à être gérés. Cette dernière semble d'autant plus adaptée qu'elle permet, grâce aux espaces participatifs qu'elle comprend, de prendre en compte les demandes sociales.

Dans ce contexte, la stratégie des acteurs associatifs est d'investir le champ juridictionnel en vue de remettre en cause la logique urbanistique comme seule et unique cadrage possible des enjeux liés aux ondes électromagnétiques. Ils vont alors entamer des recours en annulation devant le Conseil d'Etat.⁶¹³ L'espace

⁶¹² Article 5 alinéa 2 ainsi que l'annexe II de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002.

⁶¹³ Pour une analyse détaillée de la jurisprudence administrative et civile en matière de recours contre les décisions d'octroi de permis d'urbanisme lié à des projets d'implantation d'antenne

juridictionnel devient alors un moyen de régulation des demandes sociales, non pas pensées de manière Co-régulées, mais dans la perspective d'imposer un rapport de force entre acteurs publics et acteurs associatifs.

Afin d'interpeller les acteurs publics, les acteurs associatifs vont alors mettre en place deux stratégies de mises sous pression du régime de régulation des ondes électromagnétiques. Dans un premier temps, les acteurs associatifs, tout comme à l'échelle fédérale, vont tenter une série de recours devant le Conseil d'Etat.⁶¹⁴ Ces recours sont de deux natures. D'abord, les recours portent sur la forme de la procédure plutôt que sur le fond. Ainsi, les acteurs associatifs vont tenter des recours sur la base du «vice de procédure».⁶¹⁵ Ensuite, au-delà de ces recours, les acteurs associatifs vont également tenter une série de recours devant le Conseil d'Etat dont la teneur ne repose plus seulement, voire pas du tout, sur les vices de procédures mais bien sur le fond des projets d'implantation. Ainsi, les acteurs associatifs vont interpeller le juge administratif afin de statuer sur la nature de l'interprétation du principe de précaution dans le champ particulier des ondes électromagnétiques.⁶¹⁶

relais, voir : Wyngaard T., La législation et la jurisprudence relatives aux antennes GSM, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2035-2036, 2009, p.61-91.

⁶¹⁴ Pour une analyse complète et détaillée de la jurisprudence en matière de recours en annulation devant le Conseil d'Etat lié aux projets d'implantation d'antennes relais: Wyngaard T., La législation et la jurisprudence relatives aux antennes GSM, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2035-2036, 2009.; Sambon J., Demez L., La problématique de l'implantation et de l'exploitation des installations de télécommunications mobiles sous l'angle de la jurisprudence du Conseil d'Etat, *Revue de droit communal*, n°2, 2008, p. 27-47. Pour une approche plus générale sur l'invocation du principe de précaution dans la jurisprudence du Conseil d'Etat voir: Pâques M., Le Conseil d'Etat et le principe de précaution. Chronique d'une naissance annoncée, *Journal des Tribunaux*, 2004, p.169 et suiv.

⁶¹⁵ Pour les principaux arrêts, voir: CE, arrêt S.A. Mobistar, n°145.930, 15 juin 2005.; CE, arrêt Charles de la Brousse, n°138.865, 23 décembre 2004.; CE, arrêt Brancato, n°164.862, 16 novembre 2006.; CE, arrêt commune de Waterloo, n°178.733, 18 janvier 2008.; CE, arrêt Derwall et Havenith, n°97.094, 28 juin 2001.; CE, arrêt ville de Saint-Hubert, n°89.340, 21 août 2000.; CE, arrêt Flamand et contractants, n°86.174, 22 mars 2000.; CE, arrêt ville de Namur, n°124.069, 9 octobre 2003.; CE, arrêt Bredo et Bragard, n°137.669, 25 novembre 2004.; CE, arrêt commune de Qiévrain, n°162.402, 19 juillet 2006.; CE, arrêt Tuytschaver, n°112.897, 26 novembre 2002.; CE, arrêt Batslé et contractants, n°124.640, 24 octobre 2003.; CE, arrêt commune de Raeren, n°131.546, 18 mai 2004.; CE, arrêt commune de Lobbes, n°132.096, 8 juin 2004.; CE, arrêt Charles de la Brousse, n°138.865, 23 décembre 2004.; CE, arrêt Delanoy et Duplouy, n°169.494, 28 mars 2007.; CE, arrêt Buki, n°89.587, 11 septembre 2000.

⁶¹⁶ Pour les principaux arrêts, voir: CE, arrêt commune de Ramilles, n°104.510, 7 mars 2002.; CE, arrêt Strubbe et Orbun, n°108.630, 28 juin 2002.; CE, arrêt Janssens van der Maelen, n°130.060, 1 avril 2004.; CE, arrêt Javaux, Pluymackers et Dame, n°134.773, 9 septembre 2004.; CE, arrêt Freches, n°175.730, 12 octobre 2007.; CE, arrêt Mobistar, n°118.214, 10 avril 2003.; CE, arrêt Arnould, n°161.762, 10 août 2006.; CE, arrêt Derwall et Havenith, n°97.094, 28 juin 2001.; CE, arrêt Verduyn, n°100.514, 31 octobre 2001.; CE, arrêt Schimtz et Philippart, n°105.345, 29 mars 2002.; CE, arrêt Schweren, n°75.577, 6 août 1998.; CE, arrêt Tuytschaver, n°86.722, 7 avril 2000.; CE, arrêt Lorent, n°87.875, 7 juin 2000.; CE, arrêt Martin et contractants, n°89.245, 10 août 2000.; CE, arrêt Lorent et contractants, n°87.875, 7 juin 2000.; CE, arrêt De Coen, n°90.885, 22

Au-delà de l'introduction de recours auprès d'instances juridictionnelles, les acteurs associatifs vont également développer une deuxième stratégie. En effet, à l'échelle locale, ils vont investir les espaces participatifs. Comme nous le montrerons dans le chapitre suivant, l'espace local devient alors un forum de politique publique à part entière et se trouve investi par l'ensemble des acteurs actifs dans le processus de construction et d'implantation d'antenne relais.

Ces deux stratégies vont cependant avoir des effets relativement mitigés. En effet, face à l'augmentation des recours, les acteurs publics, locaux comme régionaux, vont radicaliser leurs modes de fonctionnement. Les acteurs publics, en alliance avec les acteurs économiques, voient d'un mauvais œil les recours des acteurs associatifs contre des projets dont les enjeux économiques s'avèrent importants pour la Région et dont les enjeux sanitaires ont été largement pris en compte par l'échelon fédéral. La frustration des acteurs publics est alors renforcée par le fait qu'il ne relève pas de leur compétence d'adopter des normes plus contraignantes.

Cette situation de blocage va forcer les acteurs publics à aborder la question de la participation et de la décentralisation avec plus de nuance. Les acteurs publics vont mettre en place une stratégie de disqualification des acteurs associatifs et de l'espace local. En effet, si les acteurs publics reconnaissent que les communes détiennent une expertise essentielle à la bonne gestion des projets d'urbanisme, elles sont aussi confrontées à des contraintes sérieuses en matière de ressources disponibles (argent, temps, personnel ...). Il en résulte que les institutions communales se trouvent dans l'incapacité de libérer les ressources nécessaires afin de répondre à l'ensemble des exigences requises par un projet d'implantation d'antenne relais. De même, la proximité tant physique qu'intellectuelle des institutions communales à leurs citoyens ne les place pas automatiquement dans une position d'indépendance lui permettant de dépasser une confrontation, inévitable dans certains projets, entre l'intérêt général et l'intérêt local voire particulier.⁶¹⁷ En posant la problématique comme telle, c'est une véritable remise

novembre 2000.; CE, arrêt commune de Manage, n°92.438, 18 janvier 2001.; CE, arrêt ville de Namur, n°90.730, 9 novembre 2000.; CE, arrêt ASBL Inter-Environnement Wallonie et contractants, n°71.000, 20 janvier 1998.; CE, arrêt Brochard et Fasbender, n° 79.428, 23 mars 1999.; CE, arrêt ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve et contractants, n°107.792, 12 juin 2002.; CE, arrêt Plus et contractants, n°121.829, 22 juillet 2003.

⁶¹⁷ Pour illustrations voir : Delnoy M., *Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement – Plans et permis*, Anthemis, Louvain-la-Neuve, 2009.

en cause du modèle «autonomiste» sous-tendant toute la logique des politiques de décentralisation que les acteurs politiques entendent mettre en œuvre. En effet, dans cette perspective, les acteurs publics régionaux entendent affirmer que les acteurs publics locaux ne sont pas structurellement capables de prendre du recul par rapport à leur propre situation. Par conséquent, ils ne peuvent pas prendre des décisions ou des options objectives engageant la collectivité.

De même, les acteurs publics régionaux reconnaissent à la participation des limites sérieuses. Ils estiment, en effet, que les acteurs associatifs, souvent mal informés, pressés par le temps, sollicités par d'autres centres d'intérêts, réagissent en fonction de leurs habitudes, selon des modes routiniers qu'ils s'efforcent tant bien que mal d'adapter à une situation nouvelle. En effet, les acteurs publics vont avancer l'idée que la participation du public aux décisions publiques ne permet pas toujours de contribuer à la rencontre tant de l'efficacité que de l'efficience de l'action publique. De même, les acteurs publics vont affirmer que la connaissance des intérêts n'est pas toujours stable et ne permet alors pas de structurer les perceptions, les alternatives, et les stratégies. Enfin, les acteurs publics vont affirmer que la ligne d'action suivie par chacun des acteurs locaux est parfois celle d'acteurs isolés. Elle n'est pas toujours déterminée par les conceptions et habitudes qui prévalent dans les organisations, les groupes dont les acteurs sont membres, et donc au moins partiellement et théoriquement anticipables.

Les acteurs publics régionaux sont alors de plus en plus nombreux à affirmer que la participation, loin de faciliter le processus décisionnel, peut dans certaines situations, comme celui des projets d'implantation d'antenne relais, être instrumentalisée par les acteurs en vue de bloquer la réalisation de certains projets.⁶¹⁸ Ces blocages sont d'autant plus dommageables que l'enjeu de certains projets dépasse l'intérêt local. Ce blocage peut s'opérer tant en amont qu'en aval du processus de décision. En amont, les acteurs peuvent vicier le «moment participatif» en y apportant des intérêts particuliers ou en favorisant la radicalisation des acteurs. Ils réduisent alors l'espace de négociation à un espace de jugement dans lequel l'interaction se structure autour des rôles d'accusation et d'accusateurs, ne permettant alors plus de vision constructive du projet qui est

⁶¹⁸ Exposé des motifs, Projet de Décret relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt régional, Parlement Wallon, session 2007-2008, 805(2007-2008) – n°1, 10 juin 2008.

vécu comme un problème. En aval, les acteurs peuvent bloquer les processus de gestion en introduisant des recours systématiques devant le Conseil d'Etat dont l'objet du recours porte plus sur la forme que sur le fond du processus décisionnel.⁶¹⁹ Ces comportements, entretenus par une sensibilité renforcée à l'action publique des acteurs associatifs aux enjeux de l'environnement et de l'aménagement du territoire, tendent alors vers une augmentation exponentielle des recours, ceux-ci passant d'une septantaine en 1990 à plus de 200 en 2000.

Afin de mettre un terme aux stratégies des acteurs associatifs, par ailleurs similaires à d'autres types de projets d'implantation urbanistique, les acteurs publics régionaux vont alors imaginer deux stratégies afin d'offrir un cadre d'action stabilisé pour les projets d'implantation d'antenne relais. La première de ces stratégies repose sur l'idée que la question des ondes électromagnétiques relève de la catégorie des problèmes urbanistiques. Dans ce cas de figure, les acteurs publics envisagent le classement des projets d'implantation d'antennes relais dans la catégorie des «Projets d'Intérêt Régional» (PIR). Comme nous le verrons dans le point suivant, un tel classement dans cette catégorie permettrait aux acteurs publics de centraliser la gestion des enjeux liés à ces projets, au niveau de l'espace régional. Les acteurs publics se rendent cependant compte qu'une telle option ne sera que difficilement acceptable par les acteurs locaux, plus particulièrement les riverains. Cette option reste alors largement dans le «secret» des cabinets ministériels et ne fait pas l'objet d'une diffusion auprès des acteurs concernés.

Mais les acteurs publics régionaux envisagent également une deuxième option, selon laquelle les projets d'implantation d'antennes relais ne se limiteraient plus à des problèmes urbanistiques, mais rendraient compte de problématiques complexes dont les enjeux urbanistiques et sanitaires seraient déterminants (augmentation de la pluralité). Les acteurs publics régionaux vont alors mettre en place un processus de consultation des acteurs. L'idée défendue est de rassembler et de classer les différentes exigences en vue d'améliorer la procédure d'urbanisme liée aux projets d'implantation. La consultation est alors un moyen

⁶¹⁹ Trois exemples emblématiques sont régulièrement mis en évidence : l'implantation du Palais de justice à Liège, l'aménagement du champ de bataille à Waterloo en vue du désengorgement de Waterloo et le projet de contournement de Couvin qui fait écho aux conflits liés à la liaison Cerehex-Heusneux-Beaufays (CHB).

pour les acteurs publics de diminuer les polarités afin de rendre gouvernable la politique d'implantation d'antennes relais à l'échelle régionale. Face à ces deux options, les pouvoirs publics se ménagent plusieurs portes de sortie. Compte tenu des fenêtres d'opportunité qui se présenteront, les acteurs publics opteront pour la solution la plus rentable politiquement.

4. Première option: les projets d'intérêts régionaux comme moyen de rééquilibrer le régime de régulation en faveur des acteurs publics et économiques

4.1. Les permis par décret (PIR) : un instrument de gestion à l'appui de l'intérêt régional

Plus que tous les autres, le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire est devenu, en Région Wallonne, sujet à redéfinition politique permanente. Si ces redéfinitions ont pris parfois la forme d'une rupture (introduction du permis d'urbanisme) ou de changements marginaux (redéfinition des délais de recours), d'aucuns s'accordent à reconnaître la décentralisation des compétences et l'ouverture des processus décisionnels⁶²⁰ comme des tendances générales de ces redéfinitions.⁶²¹

En effet, une interprétation stricte du principe de subsidiarité a mené les différents Ministres de tutelle à décentraliser auprès des institutions communales, si pas la responsabilité en matière d'octroi de permis, en tout cas un rôle majeur en termes d'instruction des dossiers d'urbanisme (article 127 du CWATUPE). Leur proximité aux lieux d'implantation, ainsi que leurs connaissances ou expertises relatives à l'environnement dans lequel les projets sont appelés à s'intégrer, ont

⁶²⁰ Décret du 16 mars 2006; Décret du 10 novembre 2006; Décret du 15 février 2007; Décret du 13 mai 2007.

⁶²¹ Si ces deux mouvements s'incarnent dans des logiques et dans des pratiques différentes, elles se renforcent cependant mutuellement. En effet, la décentralisation prend tout son sens en mobilisant l'expertise locale au travers des processus de participation. De même, c'est le cadrage et la légitimité des outils participatifs qui se voient renforcés par leur intégration dans un espace géographique donnant un sens à l'expertise locale.

été jugées comme sources à la fois d'efficacité (réalisation des projets) mais aussi d'efficience (acceptabilité sociale et cohérence).⁶²²

Les acteurs publics estiment cependant que ces procédures ont largement montré leur incapacité à renforcer la qualité de l'action publique. Afin de proposer une solution, les acteurs politiques ont estimé qu'une réflexion devait être menée en vue de repenser le régime participatif et juridictionnel de l'aménagement du territoire. En effet, sans remettre en cause la nécessité de construire l'acceptabilité sociale par l'ouverture des processus décisionnels, le gouvernement entend considérer la participation comme une ressource à part entière dont les formes, enjeux et fonction doivent être pensés et redéfinis compte tenu du contexte dans lequel elle prend place. De même, pour un certain nombre de projets dont les enjeux présentent un intérêt majeur pour l'ensemble de la collectivité, le contrôle juridictionnel ne peut se borner qu'à une analyse formelle, sans proportionnalité aux enjeux sous-tendant et légitimant le projet en question.

La position des acteurs publics sur ce point se trouve également largement légitimée par les acteurs économiques, les opérateurs. En effet, pour ces derniers, le développement d'un réseau de téléphonie mobile ne peut se faire que suivant une approche globale. Les oppositions locales contre des projets spécifiques d'implantation d'antennes relais sont alors des manifestations locales qui ne prennent pas en compte les enjeux économiques et sociaux globaux que de tels projets apportent à l'ensemble des citoyens. Les opérateurs, comme nous le montrerons plus en détails dans le chapitre suivant, favorisent dès lors une approche territoriale. Cette approche privilégie une procédure d'octroi des permis d'urbanisme organisée par une administration centralisée, sur base d'une dynamique expansion du réseau de téléphonie mobile sur l'ensemble du territoire wallon, qui serait négociée avec les acteurs publics wallons. Cette approche permettrait ainsi, selon les opérateurs, de mettre une distance entre la dynamique politique locale parasitant le débat de fond sur la technologie portable, et les objectifs généraux portés par l'expansion du réseau d'antennes relais.

⁶²² Pinson G., Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes, *Revue française de science politique*, Vol.56, n°4, 2006, p.619-651.

Fort de ce constat, et en s'inspirant de plusieurs décrets flamands entendant répondre aux mêmes problématiques dans le cadre de l'aménagement de la rive gauche du port d'Anvers⁶²³, dont les mécanismes ont fait l'objet d'une jurisprudence favorable de la Cour Constitutionnelle,⁶²⁴ le Gouvernement wallon, sous l'impulsion conjointe du vice-président, du Ministre du logement, des transports et du développement territorial, ainsi que du Ministre de l'agriculture, de la ruralité, de l'environnement et du tourisme, a déposé, début 2008, un avant projet de Décret relatif aux autorisations d'intérêt régional modifiant le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ainsi que le Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.⁶²⁵ L'objet de ce Décret consiste à permettre la ratification, par le Parlement wallon, de certains permis d'urbanisme, d'environnement ou de certains permis uniques, relatifs à des projets ayant été reconnus par le Gouvernement wallon comme relevant de l'intérêt régional.⁶²⁶

Le projet final, tel que voté par le Parlement wallon, contrairement au mécanisme prévu dans l'avant projet de Décret qui proposait une nouvelle procédure d'octroi de permis à part entière, reprend à son compte le mécanisme d'octroi de permis tel que pensé par les décrets flamands (liste fermée de projet) tout en proposant une envergure en pratique plus large. En effet, les projets repris dans le décret PIR sont de contenus variés et n'ont de points communs que leurs natures «d'intérêt régional». Le mécanisme flamand n'entend quant à lui couvrir que des projets se rattachant à l'aménagement de la rive gauche du port d'Anvers.

Pratiquement, le mécanisme d'octroi se divise en trois phases successives. Il est tout d'abord nécessaire que le Gouvernement, sous sa propre initiative ou sur la

⁶²³ Décret du 14 décembre 2001, Décret du 19 mars 2002, Décret du 27 juin 2003, Décret du 13 février 2004, Décret du 7 mai 2004, Décret du 17 décembre 2004.

⁶²⁴ CC, 94/2003.; CC, 151/2003.; CC, 56/2006.

⁶²⁵ Cet avant-projet de Décret a été adopté le 17 juillet 2008 (M.B. 25.07.2008).

⁶²⁶ L'intérêt régional était défini dans l'avant projet de Décret comme «(...) des actes et des travaux (...) lié(s) à l'exécution du schéma de développement de l'espace régional ou d'autres plans ou programmes stratégiques, à l'impact majeur sur le budget régional, aux retombées économiques et sociales majeures sur la Région wallonne, au rôle structurant d'infrastructures principales de communication et de transport de fluides et d'énergie, à la durée exceptionnelle de conception et d'exécution ou à la transversalité dans le compétences de la Région wallonne.» Conformément aux remarques émises par la CWEDD, la CRAT et le Conseil d'Etat ainsi qu'en conformité avec la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle (arrêts CA/CC 94/2003 ; 151/2003 ; 56/2006) l'intérêt régional n'a pas fait l'objet d'une définition générale ouvrant alors à une nouvelle procédure d'octroi de permis mais bien à une liste de projets limitativement énumérés présumés comme relevant de l'intérêt régional.

proposition du fonctionnaire délégué et/ou fonctionnaire technique, reconnaisse l'intérêt régional du projet et ce, préalablement au dépôt de la demande de permis par le gouvernement (phase 1). L'intérêt régional reconnu, le gouvernement est alors invité à déposer une demande de permis en suivant les modalités classiques d'octroi de permis telles que présentées dans le CWATUPE (phase 2). Enfin, la phase d'instruction du dossier étant réalisée, le Gouvernement dépose alors devant le Parlement wallon une demande de reconnaissance de l'intérêt régional et l'octroi du permis en tant que tel. Cette reconnaissance du permis d'urbanisme prend la forme d'un Décret à part entière, reprenant l'intitulé exact du permis tel que déposé par le gouvernement (phase 3). Le Décret PIR prend alors la forme d'une liste de permis limitativement énumérés et dont toute modification doit faire l'objet d'une procédure Parlementaire.

4.2. Les PIR comme nouveaux instruments de gestion des enjeux urbanistiques

L'analyse plus pointue de la procédure de vote de l'avant-projet de décret, tout comme le décret, nous amène à nous interroger tant sur des remarques portant sur la forme que sur le fond. Si les premières remarques relèvent d'un discours technique dont l'intérêt n'est ici que limité,⁶²⁷ les interrogations et remarques

⁶²⁷ Le Gouvernement met ainsi en évidence que le projet de Décret ne porte atteinte à aucune des règles de procédure et de fond existantes dans les procédures d'instruction des demandes d'autorisation en vigueur. En effet, les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement, à l'organisation des enquêtes publiques, aux consultations d'organismes et de commissions, restent d'application sans modification d'aucune sorte. De même, les demandes d'autorisation visées par le Décret sont examinées au regard de toutes les contraintes juridiques prévues dans les plans et règlements en application ainsi que des contraintes juridiques découlant des mesures de police administrative ayant été prises dans le cadre d'autres réglementations, et répondent aux mêmes exceptions ou dérogations, présentes dans ces mêmes dispositions et ce sous les conditions de droit commun. Le Gouvernement fait également remarquer que les citoyens ne se trouvent pas privés d'un recours auprès d'un juge puisque, même si le Décret est ratifié par le Parlement, un recours peut être introduit auprès de la Cour Constitutionnelle à l'encontre du Décret de ratification. De même, les Cours et Tribunaux de l'ordre judiciaire sont compétents, de la même manière qu'à l'encontre de permis de droit commun.

Quant au respect des articles 39 de la constitution et des articles 17, 19, §2, 20 et 78 de la loi spéciale du 08.08.1980, le Gouvernement wallon avance que ni l'article 20, ni l'article 78, ne limitent les pouvoirs du Parlement wallon dans l'adoption des Décrets. De sorte que seule doit se poser la question du pouvoir conféré par le Gouvernement, lequel est, pour l'essentiel, déterminé par le Décret. Il appartient également au Parlement de reprendre au Gouvernement des compétences qu'il lui aurait précédemment octroyé. De même, le droit communautaire n'interdit en rien à un Parlement de prendre des mesures législatives de portée individuelle. En ce qui concerne le devoir de motivation formelle des actes de portée individuelle (loi du 29.07.1991), le Gouvernement constate que cette dernière interviendra dès l'octroi du permis par le Gouvernement ou de son délégué mais également lors du Décret de ratification. En ce qui concerne le respect des normes réglementaires, le Gouvernement rappelle que le Parlement ne pourra ratifier qu'une décision prise sur base du droit commun et que, si le Parlement entend accorder le permis sous des

politiques permettent de cerner le nouveau régime participatif mis en place par les PIR.

4.2.1. Une redéfinition du cadre participatif

Dans le schéma proposé par les PIR, l'étape participative prend la forme d'un débat Parlementaire entre les différents représentants de la population mais dont les sensibilités à l'intérêt régional sont jugées irréfragables. Ce nouveau cadre d'action renforcerait, selon le gouvernement, la protection juridique des riverains⁶²⁸ tout en permettant une forme de représentation des intérêts via la procédure Parlementaire.⁶²⁹ L'intervention du Parlement induirait alors, dans cet esprit, une plus grande transparence et une participation étendue, par l'intermédiaire de l'ensemble des Parlementaires en tant que porte-parole des intérêts locaux dont ils sont les représentants officiels. La différence de traitement, avec les permis ne relevant pas d'un intérêt majeur pour la Région Wallonne, serait par ailleurs justifiée en raison de la nature particulière de l'intérêt qu'elle entend poursuivre.⁶³⁰

conditions complémentaires, lesdites conditions devront alors répondre aux règles applicables, en droit commun, à toutes conditions imposées dans le cadre de la délivrance d'un permis, à savoir être limitées, ne pas porter atteinte au projet, être claires et exécutoires.

Dans son avis, le Conseil d'Etat avait mis en évidence que le projet de Décret entendait mettre en place un contrôle renforcé du Parlement wallon sur le Gouvernement constituant une organisation du pouvoir autre que celle organisée par la constitution et la loi spéciale du 08.08.1980. A cette remarque, le Gouvernement wallon fait valoir que le Décret n'a nullement pour objectif d'augmenter le contrôle par le Parlement de l'activité Gouvernementale mais tout simplement de permettre au Parlement d'exercer, conjointement avec le Gouvernement, certaines compétences régionales. Il s'agit tout au plus de conférer au Parlement la compétence de décider en opportunité d'octroyer ou non une autorisation administrative.

Quant au régime des recours juridictionnels, le Gouvernement fait valoir que le Décret PIR ne modifie nullement les compétences juridictionnelles, de sorte que l'article 160 de la constitution n'est en rien violé. Le Gouvernement met également en évidence que la différence des moyens susceptibles d'être invoqués devant le Conseil d'Etat et la Cour constitutionnelle est toute relative, du fait de l'élargissement des compétences de la Cour constitutionnelle et des multiples possibilités de formulation des moyens fondés sur les articles 10 et 11 de la constitution.

⁶²⁸ CC, 94/2003, pt B.20.2.

⁶²⁹ Par ailleurs, le Gouvernement estime que le recours au Parlement est justifié par le fait que «(...) depuis plusieurs années (on assiste) à un intérêt grandissant du Parlement wallon quant au suivi de dossiers qui dépassent l'intérêt local. Les nombreuses questions et interpellations parlementaires posées quant au stade d'instruction des demandes d'autorisation pour divers projets en attestent. Le texte en projet va dans ce sens en prévoyant de donner au Parlement wallon un rôle actif, à savoir la possibilité de ratifier un ou plusieurs permis.» Exposé des motifs, Projet de Décret relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt régional, Parlement Wallon, session 2007-2008, 805(2007-2008) – n°1, 10 juin 2008.

⁶³⁰ Le Gouvernement précise d'ailleurs «(...) qu'il existe des critères objectifs qui font qu'un projet est ou n'est pas d'intérêt général et qui sont liés au regard de la Région wallonne à leur caractère social, économique, énergétique, de mobilité, patrimonial ou environnemental. (...) (Il

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le recours au Parlement comme organe participatif et de médiation n'est pas neutre. En effet, il impose une remise en question des principes autonomistes à la source même des politiques de décentralisation. Cette reconfiguration n'est pas étonnante puisque «(...) (d)ans le contexte de transformations profondes que connaissent nos sociétés, la résolution des conflits ou, plus généralement, la facilitation de la communication appellent de plus en plus des modes de médiation visant à intervenir en tiers là où les individus ou groupes d'individus (sont perçus comme) n'arriv(a)nt plus à interpréter correctement ce qu'ils vivent, rencontrent des difficultés à produire du sens partagé, à prendre des décisions communes ou ont des demandes de justice.»⁶³¹ Or, ce mécanisme de médiation ne peut avoir tout son sens que s'il est intégré légitimement dans des dispositifs de régulation sociale et comme la condition même de ces relations sociales. De même, comme le sous-entend le terme, cette médiation ne peut s'appliquer qu'en rentrant dans une logique de dialogue entre les parties. Dans le cadre des PIR, ces deux conditions semblent officiellement réunies: on se trouve bien dans une logique de régulation sociale et le débat parlementaire entre des représentants, qui à l'échelon régional sont en grande majorité des élus locaux, est présenté comme relevant d'un processus de négociation. Cependant, une confrontation de ce schéma à la réalité pragmatique des institutions parlementaires nous permet de dresser un portrait plus nuancé des pratiques participatives orchestrées par les PIR. En effet, le mécanisme mis en place fusionne le tiers (le Parlement) aux acteurs (les agents locaux). Cette consolidation tend alors à rendre caduque toute possibilité de médiation. De même, comme ce fut par ailleurs relevé lors des débats en commission, le rôle du Parlement tend, dans nos démocraties contemporaines, à se réduire à un simple entérinement de propositions. Dans cette logique, la valeur des débats parlementaires semble dès lors toute relative. C'est donc sur base d'accords convenus au gouvernement que la médiation se produit en pratique. Or, ces accords s'opèrent sur la base d'une mobilisation des ressources et du pouvoir, dans une logique de partis. Dans une société de surinformations, d'indéterminations et de pluralismes, ces systèmes de partis ne permettent que dans une mesure limitée un système de représentation des intérêts. De ce point de

est alors justifié et proportionné, que) deux projets similaires (...) (soient) traités de la même manière.»

⁶³¹ Volckrick E., Les dispositifs de médiation et la question du tiers, *in* Lebrun J.-P., Volckrick E., *Avons-nous encore besoin d'un tiers*, Ed. Eres, Coll. Humus, 2005, p.133.

vue, le régime de gestion instauré par les PIR semble ne pas correspondre à son ambition avancée.

4.2.2. Une redéfinition du cadre juridictionnel

Le mécanisme enclenché par les PIR modifie également le type de régime juridictionnel des permis. En effet, en permettant au Parlement de ratifier des permis d'urbanisme, les recours éventuels s'effectuent devant la Cour Constitutionnelle et non plus devant le Conseil d'Etat comme c'est habituellement le cas pour les permis d'urbanisme de droit commun⁶³². Cette modification a été par ailleurs clairement considérée comme un des objectifs centraux de la réforme.⁶³³

Si *a priori* le transfert de compétence entre le Conseil d'Etat et la Cour Constitutionnelle peut sembler théorique, il se traduit dans la pratique par des modifications substantielles. En effet, le Conseil d'Etat et la Cour Constitutionnelle se différencient sur trois points qui, combinés les uns aux autres, participent à structurer des pratiques relativement différentes quant à la formation du jugement. Premièrement, le Conseil d'Etat et la Cour Constitutionnelle se différencient par rapport à l'organe qu'ils ont sous contrôle. Le Conseil d'Etat contrôle pour sa part les organes exécutifs au sens large alors que la Cour

⁶³² La répartition des compétences relative aux recours juridictionnels est en la matière plus complexe en pratique. En effet, si le Décret de ratification (phase 2) a valeur législative et peut faire l'objet d'un recours devant la Cour Constitutionnelle, l'ensemble de la procédure d'instruction du permis d'urbanisme (phase 1) reste de valeur administrative et fera l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat si le cas échéant un recours devait être introduit. Voir l'avis du CWEDD relatif à l'Avant-projet de Décret relatif aux permis par Décret modifiant le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et le Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, CWEDD/07/AV.170, 12 février 2008. Plus concrètement, cette étape de ratification par le Parlement wallon nous amène à replonger dans la controverse liée à la portée matérielle de la loi de confirmation ou de ratification. Pour le tenant d'une première interprétation, on pourrait considérer la loi de ratification comme l'instrument par lequel le législateur entend donner force de loi à un acte administratif impliquant alors une modification de compétence en terme de recours (voir Salomon J., Simonart H., Les validations législatives et le contrôle de la Cour d'arbitrage, *J.T.*, 1994, p.199.) Or pour les tenants d'une autre école, la loi de ratification ne peut être considérée comme modifiant inconditionnellement la nature de l'acte administratif. En ce sens, le Conseil d'Etat resterait compétent dans un premier temps pour vérifier si l'acte administratif confirmé ne serait pas contraire à une disposition directement applicable du droit international conventionnel et donc de s'interroger si la loi de confirmation a pu sortir ses effets (voir S.A. Institut de biologie clinique et crts c. Etat belge, Ministre des affaires sociales, n°3399, U.G.A., *J.T.*, 1990, p. 607, obs. P. Coppens.).

⁶³³ Il apparaît dans le compte rendu analytique de la séance publique de la commission de l'aménagement du territoire, des transports, de l'énergie et du logement du lundi 23 juin 2008 que l'un des objectifs réels mais non avoué est en réalité de tenter d'écarter la compétence du Conseil d'Etat, tant en termes de suspension que d'annulation de certains permis délivrés.

constitutionnelle contrôle les organes législatifs. Les organes exécutifs étant historiquement marqués comme source d'abus, le contrôle s'exerçant sur ces types d'organes s'avère plus strict que ceux qui portent sur des organes législatifs. Deuxièmement, le Conseil d'Etat et la Cour constitutionnelle se différencient également par leur composition: juristes en chambres linguistiques pour le Conseil d'Etat, juristes et anciens Parlementaires répartis en chambres bilingues pour la Cour Constitutionnelle. Cela se traduit, dans la pratique, par une plus forte sensibilité aux enjeux et arbitrages politiques pour la Cour Constitutionnelle et une plus grande austérité juridique pour le Conseil d'Etat. Enfin, le Conseil d'Etat et la Cour Constitutionnelle se distinguent par leur type d'infrastructure logistique. La Cour Constitutionnelle offre à « ses » juges un encadrement considérable, en termes de personnel et de moyens de recherches qui, cumulés à un plus faible taux de recours, a réduit son arriéré judiciaire. Le Conseil d'Etat se trouve quant à lui en situation de sous-effectif et est confronté à un taux de recours exponentiel, ce qui force les juges à s'appuyer sur le travail des auditeurs dont la fonction est de procurer aux juges une analyse juridique pointue. Ces trois facteurs contribuent alors à ce que le Conseil d'Etat développe des pratiques de jugement portant davantage sur la forme que sur le fond, alors que la Cour Constitutionnelle développe des pratiques de jugement portant plus sur le fond que sur la forme.

4.2.3. Une redéfinition du référentiel d'action

Cette redéfinition, tant en amont qu'en aval, des processus de gestion de certains permis d'urbanisme tend, d'une manière plus fondamentale, à redéfinir le référentiel global dans lequel les instruments de gestion sont opérationnalisés et donc à modifier le sens de ces instruments. En effet, officiellement, la dynamique instaurée par les PIR entend fonder un équilibre entre planification (poursuite de l'intérêt régional) et gestion de projet (un permis en particulier). Dans cette optique, « le plan est une forme de l'action collective organisée, de politique ou de management. (...) (Il est) une socialisation de l'action, une modalité du passage de l'individuel au collectif: c'est un investissement de forme et une obligation de généralisation. »⁶³⁴

⁶³⁴ Thévenot L., L'action en plan, *Sociologie du travail*, n°3, 1995, p. 411.

Cependant, si un tel objectif nous apparaît comme noble, son application impose la construction d'un bagage cognitif partagé se matérialisant par des outils de gestion communs. Ce n'est qu'alors que le plan devient un instrument d'intéressement et d' enrôlement des acteurs à une mobilisation particulière des ressources (orientée vers un but partagé) et dont l'exécution ne peut se passer d'une forme de contextualisation (vision stratégique et acceptabilité sociale).⁶³⁵ Il devient alors un cadre donnant sens à l'action collective et individuelle. La logique de planification impose également de dépasser les logiques institutionnelles voulant que les structures déterminent le sens et le type d'action. Il permet aussi de dépasser les logiques environnementales voulant que seules les pratiques individuelles déterminent le sens et le type d'action. Par ces dépassements, le plan permet alors de rentrer dans une logique stratégique, puisqu'il aide à voir la vision planifiée comme un cadre donnant sens à l'action collective, tout en permettant une sous-division de ce même plan. On permet alors une forme d'adaptation du plan aux contextes. Enfin, la vision planifiée prend tout son sens lorsque l'on accepte qu'il est un élément d'un régime particulier et que son action se trouve en interconnexion avec d'autres plans et d'autres régimes dont toutes les parties contribuent à la cohérence du régime dans lequel elles s'incarnent (vision systémique). Or, si la présentation des objectifs par les acteurs politiques relève de ce discours, il n'en demeure pas moins que les mécanismes des PIR, en fusionnant et centralisant le niveau de planification et de gestion de projet ne peut tendre vers une logique stratégique. En effet, la dynamique «plan-projet» permettant le dépassement des logiques environnementalistes et des logiques centrées sur l'acteur, ne peut se produire que lorsque le plan joue le rôle de cadre, de référentiel ou de «règles du jeu» auxquels les acteurs se confrontent afin de négocier les modalités d'application de projets particuliers. Dans le cadre des PIR, ce mécanisme de négociation ne peut se produire puisque le plan se confond avec le(s) projet(s).

⁶³⁵ Roux J., L'expertise locale. La portée politique de la connaissance sensible, in Dumoulin L., La Branche S., Robert C., Warin P. (Dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, PUG, Grenoble, 2005.

4.3. L'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile comme projet d'intérêt régional

La classification des projets d'implantation d'antennes relais comme des « projets d'intérêt régional » transformerait en profondeur les conditions dans lesquelles les permis d'urbanisme relatifs à l'implantation d'antennes relais prendraient place. Elle permettrait aux acteurs publics d'éviter les écueils jusque là rencontrés par de tels projets; en amont, en requalifiant les modalités de l'espace participatif et, en aval, en évitant des recours incessants devant le Conseil d'Etat. De plus, elle permettrait de clarifier le leadership de l'action publique, puisque la procédure d'octroi du permis d'urbanisme d'intérêt régional accorde une place toute particulière au Ministre en charge de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Ce dernier devient donc, au travers de la procédure d'octroi du PIR, l'acteur pivot.

Pour les acteurs économiques, la clarification du leadership, tout comme la réduction de l'influence directe des acteurs associatifs et des riverains dans les processus d'octroi de permis d'urbanisme, permet de gérer les projets d'implantation d'antennes relais de manière plus sereine. Qui plus est, la classification de tels projets dans la catégorie des PIR garantirait également aux acteurs économiques que le régime de régulation des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques ne soit pas remis en cause. Ainsi, grâce à la classification des projets d'implantation d'antenne relais comme des PIR, les opérateurs sont assurés que les normes fédérales ne seront pas remises en cause et qu'à l'échelle régionale, seuls les arguments urbanistiques seront pris en considération. Les opérateurs peuvent alors organiser le développement du réseau de téléphonie mobile dans un climat juridique et économique largement stabilisé.

Enfin, à l'échelle locale, les acteurs publics et les autorités communales verraient également d'un bon œil la classification des projets d'implantation d'antennes relais dans la catégorie des PIR. En effet, comme nous le verrons plus en détails dans le chapitre suivant, les autorités communales, confrontées à de nombreuses mobilisations locales contre l'implantation d'antennes relais, sont prises en étau entre de fortes demandes sociales à prendre en compte les enjeux sanitaires

entourant l'utilisation des ondes électromagnétiques, et d'autre part par les contraintes matérielles imposées par la procédure d'urbanisme.

La classification des projets d'implantation d'antennes relais comme des PIR apparaît comme un instrument d'action publique matérialisant l'alliance passée sur le forum des communautés des politiques publiques régional entre les acteurs publics régionaux et les acteurs économiques.

De leur côté, les acteurs associatifs rejettent cette nouvelle classification. En effet, classer les projets d'antennes relais comme des PIR, reviendrait en définitive non seulement à mettre un terme à leur stratégie mais aussi à les rendre illégitime à agir sur le forum des communautés des politiques publiques régional. Dans ce cas de figure, le forum des communautés des politiques publiques à l'échelle régionale s'apparenterait à son homologue européen. En effet, évacué du forum des communautés des politiques publiques, le Parlement wallon représenterait les intérêts acteurs associatifs. Or, le Parlement étant largement assujetti au Gouvernement, comme le Parlement européen semble assujetti à la Commission, les intérêts sociaux ne feraient alors plus le poids face à l'alliance «acteurs publics-acteurs économiques».

5. Deuxième option: légitimer l'action publique par l'ouverture

5.1. L'organisation de la consultation: une consultation visant à réduire les polarisations en vue de rendre gouvernable

Compte tenu des questions et des enjeux soulevés par les mobilisations sociales, le Ministre demande en janvier 2008 à Inter-Environnement Wallonie (IEW) de réaliser une consultation des acteurs concernés par la problématique des ondes électromagnétiques. L'objectif d'une telle étude était de permettre de récolter les avis des parties prenantes concernant les aspects urbanistiques, sanitaires et réglementaires liés au déploiement du réseau de téléphonie mobile en région wallonne.⁶³⁶

⁶³⁶ Ce point s'appuie tout particulièrement sur la synthèse des contributions telle que réalisée par Inter-Environnement Wallonie. Pour plus de détails voir: IEW, *Consultation du Ministre du*

Dans la pratique, cette consultation s'est opérée en deux volets. Dans un premier temps, une consultation des acteurs concernés a été organisée au travers d'un questionnaire administré aux acteurs ciblés.⁶³⁷ Dans un deuxième temps, une journée d'étude a été organisée en octobre 2008 à Namur. L'objectif de cette journée d'étude était de rassembler l'ensemble des acteurs-cible afin d'identifier des demandes ou des recommandations à rendre au Ministre de tutelle.⁶³⁸ Ce dernier s'engageait quant à lui à modifier le régime actuel de gestion de la problématique des ondes électromagnétiques en tenant compte des demandes qui lui avaient été formulées.

Les acteurs publics vont demander à IEW d'organiser pour le compte du Ministre Antoine le processus de consultation. Le choix d'IEW n'est évidemment pas neutre. En effet, de prime abord, IEW est, comme nous l'avons mentionné précédemment, une fédération d'associations environnementales. Par ailleurs, IEW se présente comme le porte-parole des citoyens dans le champ de l'environnement. Pour les acteurs publics, faire recours à IEW, et non pas à des services administratifs par exemple, est alors présenté comme une manière de mettre à la tête du processus de consultation les acteurs sociaux eux-mêmes. Ainsi, ce serait aux acteurs sociaux, en toute liberté, qu'il reviendrait le choix des orientations abordées par la consultation ou encore de la méthodologie de traitement des informations recueillies.

Dans la pratique, le choix d'IEW est plus ambigu. En effet, si IEW peut être compris comme un lobby environnemental, agissant alors comme un contre-pouvoir face aux acteurs publics, il peut aussi être compris comme un centre d'expertise pour le compte des acteurs publics. IEW est ainsi régulièrement interpellé en vue de fournir des informations nécessaires au processus de prise de

développement territorial sur l'implantation des antennes relais de téléphonies mobile en Région wallonne, Synthèse des contributions, 2008. Accessible en ligne:

http://www.iewonline.be/IMG/pdf/SYNTHESE_des_contributions.pdf.

⁶³⁷ Période de consultation: du 19 février 2008 au 25 avril 2008.

⁶³⁸ La journée d'étude était organisée en deux temps. Dans un premier temps, la matinée, une série de présentations ont été présentées en vue d'exposer à l'ensemble des acteurs présents un «état des lieux» des connaissances sur les ondes électromagnétiques et le cadrage opéré en Belgique et plus particulièrement en Région wallonne. Lors de ces exposés les dimensions sanitaires, urbanistiques et techniques ont été abordées. Dans un deuxième temps, l'après-midi, une série d'ateliers thématiques ont été organisés. L'objectif de ces ateliers était de permettre à chacun des participants de pouvoir exprimer ses attentes et frustrations quant aux cadrages actuels proposés par les institutions publiques des questions liées à l'implantation d'antenne relais de téléphonie mobile. A l'issue de ces ateliers, les participants étaient alors appelés à mettre en évidence des pistes d'amélioration susceptibles d'être prise en compte par le Ministre.

décision public, que de réaliser des études pour les comptes de cabinets ministériels ou encore de siéger dans des instances de prise de décision publique. De même, au niveau de son financement, IEW apparaît clairement en position de dépendance face aux acteurs publics et subit de cette manière les variations du cycle politique. IEW est alors à la fois un acteur autonome et représentatif des acteurs sociaux comme il est aussi largement sensibilisé à la dynamique et aux enjeux de l'action publique. En le choisissant, les acteurs publics s'assurent alors que la consultation soit pilotée par les acteurs sociaux, tout en s'assurant que les informations finalement retenues puissent s'intégrer plus aisément dans les modalités de l'action publique.

Au-delà de ces aspects, IEW, en tant que fédération d'associations, développe des positions communes, des avis et des recommandations dont la nature est souvent consensuelle. En effet, parmi les associations qu'IEW représente, peu développent des positions radicales dans le champ de l'environnement. Dans ces circonstances, IEW ne peut, s'il veut garder toute sa légitimité, que développer des positions médianes, pondérées et équilibrées. Cette tendance est également renforcée par le fait qu'IEW doit, pour subvenir à ses besoins financiers, bénéficier de financements publics. IEW marche alors toujours sur la ligne fine entre lobby vindicatif et centre d'expertise pour le compte des acteurs publics. Cette situation est rendue d'autant plus difficile lorsque le parti Ecolo, allié et relais politique d'IEW, ne se trouve pas dans les coalitions gouvernementales, ce qui était le cas lors de la consultation sur les ondes électromagnétiques.

5.2. Une consultation largement cadrée par les acteurs publics

Si le Ministre Antoine laisse officiellement une large marge de manœuvre à IEW, la pratique laisse toute fois apparaître une volonté également claire de la part du Ministre de s'assurer que les outputs de la consultation puissent réduire les polarisations. Afin de s'en assurer, le Ministre Antoine va alors encadrer les modalités pratiques de la consultation. Ainsi, il va imposer à IEW que les thèmes d'investigation portent sur trois axes. Premièrement, le Ministre impose que la consultation se penche sur la question de la pertinence des normes en vigueur et de la prise en compte du principe de précaution. Deuxièmement, le Ministre demande à ce que soit abordée la question des dimensions urbanistiques: comment

prendre en compte les dimensions urbanistiques dans le cas spécifique de l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile? Enfin, le Ministre demande à ce que la consultation aborde la question de la pertinence des modalités de l'enquête publique et de la participation du public dans les procédures d'implantation des antennes relais de téléphonie mobile.

Au travers de ces trois approches, les acteurs publics se ménagent alors des marges de manœuvre. En effet, tout en permettant d'aborder des questions sensibles, telles que les questions de normes ou de santé publique, ils évitent à IEW de soulever la question de l'augmentation des normes ou encore de la compétence de la Région wallonne à adopter des normes plus contraignantes en matière d'exposition aux champs électromagnétiques. Dans ce cas de figure, si de telles demandes devaient émerger, les acteurs publics peuvent simplement avancer l'argument selon lequel ils ne seraient pas compétents en la matière. Cela permet alors de focaliser l'output de la consultation sur les deux autres dimensions proposées par les acteurs publics: les enjeux urbanistiques d'une part et les enjeux procéduraux d'autre part.

Au niveau des acteurs interrogés, les acteurs publics vont également largement cadrer la consultation organisée par IEW. En effet, au-delà des associations environnementales largement mobilisées et radicalisées sur la question de l'implantation d'antennes relais, tels que Teslabel, le CLAG ou des associations de riverains, les pouvoirs publics vont imposer à IEW d'interroger des acteurs dont le référentiel est proche de celui des acteurs publics ou tout du moins sont d'un niveau de généralité susceptible de dépasser les positions locales radicales. Les acteurs publics vont alors également demander à IEW d'interroger les opérateurs de téléphonie mobile, des administrations, des commissions d'avis en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, des scientifiques proches des institutions publiques ou encore l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW). Le choix de ces acteurs permet alors de faire émerger des positions, soit s'inscrivant dans le prolongement du référentiel porté par les acteurs publics, soit de faire émerger des positions, des questionnements et des revendications consensuelles susceptibles de réduire les polarisations plus que de les amplifier. Ainsi, si l'on prend le cas de l'UVCW, si elle relaie dans la consultation des préoccupations des autorités communales, ne peut exposer que

des positions globales. En effet, l'UVCW représente l'ensemble des communes de la Région wallonne et non pas seulement celles confrontées à des problèmes lors de l'implantation d'antennes relais. Nous pouvons alors voir comment par le choix des acteurs interrogés, les acteurs publics cadrent l'output de la consultation tout en laissant émerger des positions plus radicales. Ces dernières, dans le cadre fixé par les acteurs publics, apparaissent d'autant plus marginales qu'elles se trouvent contrebalancées par des demandes et des positions plus pondérées.

Ce processus de réduction des polarités se trouve également renforcé par le processus de consultation lui-même. En effet, les acteurs publics ont imposé à IEW un processus de consultation pensé en deux moments. Dans un premier temps, il s'agit de réaliser une enquête par écrit envoyée auprès des différents acteurs cibles. Ce premier tour se terminait par la réalisation d'un rapport concis par IEW. Sur base de ce rapport, IEW devait, dans un deuxième temps, réaliser une journée d'étude lors de laquelle le rapport d'enquête serait présenté, mis en perspective par divers experts et discuté lors d'atelier de groupe. A la fin de la journée d'étude, IEW est alors chargé d'aménager son rapport d'enquête et de le présenter au Ministre.

Si, de prime abord, cette procédure de consultation semble relever d'un pragmatisme absolu, elle s'avère, une fois décortiquée, largement stratégique. En effet, en imposant une méthodologie en deux temps, le Ministre Antoine force IEW, à deux reprises, à monter en généralité et à laisser de côté les positions trop marginales. Le rapport final ne peut, dans ces circonstances, que reprendre des demandes faiblement polarisées, élaborées au travers de moments successifs de décompression.

Thèmes d'investigation	
Normes en vigueur et application du principe de précaution: mise en évidence des dimensions sanitaires liées à l'implantation d'antenne relais de téléphonie mobile. Dimensions urbanistiques: comment prendre en compte les dimensions urbanistiques dans le cas spécifique de l'implantation d'antenne relais de téléphonie mobile. Permis, modalités de l'enquête publique et participation du public dans les procédures d'implantation des antennes relais de téléphonie mobile	
Acteurs interrogés	
Les opérateurs de téléphonie mobile	SA Astrid, SNCB Holding, Belgacom Mobile Proximus, SA Base, SA Mobistar
Le pouvoir politique	Madame Meglena Kuneva - Commissaire européen pour la protection des consommateurs, Monsieur Stravos Dimas - Commissaire européen pour l'environnement, Madame Laurette Onkelinx - Ministre fédéral belge de la Santé publique, 52 bourgmestres de Wallonie
Les associations	Teslabel Coordination, le GRAPPE (Groupe de Réflexion et d'Action pour une Politique Ecologique), le CLAG (Collectif Liégeois Antennes GSM), le GRHaL (Groupements réunis d'Habitants de Lambermont asbl), Union des villes et communes de Wallonie (UVCW)
Les riverains	48 particuliers, 8 comités de riverains
Les scientifiques	Université Catholique de Louvain-la-Neuve (UCL), Institut scientifique de service public (ISSeP)
Les commissions d'avis	Conseil Supérieur de Santé (CSS), Conseil Wallon de l'environnement et du développement durable (CWEDD), Commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT)
Les administrations régionales et fédérales	Les directions extérieures de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (DGATLP - RW), Service Public Fédéral santé publique

Au travers de ces différents cadrages, les acteurs publics vont alors imposer à IEW une formule de consultation dans laquelle IEW n'a finalement qu'une faible marge de manœuvre. De leur côté, les acteurs publics, en ayant cadré de la sorte le processus de consultation, réduisent considérablement la zone d'incertitude que cette dernière représente pour eux. Ainsi, dans la pratique, les demandes reprises dans le rapport de la consultation tel que présenté par IEW fournissent des arguments appuyant le classement des projets d'implantation d'antennes relais comme des PIR. En effet, sans qu'il ne soit ici possible de revenir sur l'ensemble des demandes et questionnements qui ont émergé lors de ce processus de consultation,

il convient tout de même de mettre en évidence que ces demandes vont permettre aux acteurs publics d'imposer aux acteurs sociaux leur référentiel, sur le forum des communautés des politiques publiques à l'échelle régionale. Ainsi, les acteurs demandent que l'implantation des antennes relais se fasse au travers d'un plan global qui fixerait à l'échelle régionale les lieux d'implantation. Les acteurs interrogés demandent également qu'une clarification du leadership puisse effectivement prendre place ou encore qu'un permis d'environnement soit rendu applicable. Au niveau de la procédure d'urbanisme, les acteurs interrogés demandent à ce que la procédure d'octroi du permis fasse l'objet d'aménagements. Les acteurs demandent à ce que la procédure de participation dure plus longtemps, que les dossiers soient accessibles, ou encore que des enjeux transversaux puissent être pris en compte. Enfin, au niveau sanitaire, les acteurs interrogés attirent l'attention sur l'importance de rentrer dans une démarche de précaution. Dans ce cas de figure, les acteurs interrogés demandent à ce qu'un monitoring de la littérature scientifique soit effectué et que les normes d'exposition soient adaptées en conséquence.

Face à ces demandes au demeurant consensuelles, des demandes plus atypiques telles que la constitution d'un fonds d'indemnisation pour les éventuelles victimes d'exposition à des champs électromagnétiques, la reconnaissance de l'électrosensitivité comme maladie, la distribution d'appareil de protection contre les ondes électromagnétiques ou encore la constitution de «zones blanches»⁶³⁹ apparaissent comme tellement marginales qu'elles ne peuvent faire le poids dans les stratégies menées par les acteurs actifs sur le forum des communautés des politiques publiques régional. La stratégie des acteurs publics a alors fonctionné puisque les acteurs sociaux ont été instrumentalisés tout en offrant aux acteurs publics les armes nécessaires pour les mater. Les acteurs publics peuvent alors progressivement amener sur l'agenda politique le projet de classer les projets d'implantation d'antenne relais dans la catégorie des PIR.

⁶³⁹ Dans le secteur des télécommunications, les «zones blanches» sont des zones qui ne sont pas couvertes par le réseau de téléphonie mobile.

6. La jurisprudence de la Cour Constitutionnelle: les projets d'implantation d'antennes relais comme des problèmes d'urbanisme et problèmes sanitaire

Suite à la publication du rapport d'IEW sur la journée d'étude, les réponses politiques ne se font pas attendre. En effet, quelques semaines la publication du rapport, le Ministre Antoine publie une circulaire imposant, comme à Bruxelles, une norme d'émission de 3V/m pour toute future implantation d'antenne GSM. L'adoption d'une telle circulaire est cependant surprenante. En effet, une circulaire ne pouvant avoir des effets réglementaires, fixer des normes d'émission par un tel document relève de la pure illégalité. Cependant, sur le plan symbolique, l'adoption de cette circulaire revient dans la pratique à reconnaître, en partie, la légitimité du discours des acteurs associatifs.

A la suite à la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle reconnaissant l'interprétation extensive de la compétence environnementale des Régions, les acteurs publics voient une fenêtre d'opportunité se présenter à eux. En effet, suivant l'arrêt de la Cour Constitutionnelle, les acteurs publics sont appelés à mettre en place une stratégie articulant approche urbanistique et sanitaire. Le choix ne porte plus, alors, sur lequel de ces deux cadrages l'emportera sur l'autre, mais bien sur la question de savoir comment articuler l'un à l'autre.

Dans ce contexte, des parlementaires wallons de la majorité (PS/cdH) déposent le 17 mars 2009 devant le Parlement wallon une proposition de Décret.⁶⁴⁰ Ce dernier reprend en grande partie les dispositions déjà reprises dans une proposition de décret déposée par l'opposition Ecolo en 2007.⁶⁴¹ Ainsi, le Ministre Antoine, sur base des recommandations émises lors de la journée d'étude, estime que l'adoption de normes plus contraignantes que les dispositions fédérales en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques répond aux attentes sociales. En effet, l'augmentation du seuil d'exigence en matière d'exposition aux champs électromagnétiques permet, d'une part, de rassurer les acteurs associatifs sur le volet sanitaire des projets d'implantation d'antennes relais et, d'autre part, de conceptualiser les projets d'implantation, par l'augmentation des normes

⁶⁴⁰ Proposition de Décret déposée par les parlementaires D. Fourny (cdH), E. Tillieux (PS), A.-M. Corbisier-Hagon (cdH), D. Senesael (PS).

⁶⁴¹ 17 mars 2009, proposition de Décret relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires, déposée par M. D. Fourny et Consorts, 941 (2008-2009)-n° 3.

d'exposition cumulée à la procédure d'octroi du permis d'urbanisme.⁶⁴² Cet équilibre trouvé, le développement du réseau de téléphonie mobile peut alors prendre forme dans un climat de confiance qui s'avère rentable tant pour les acteurs publics que pour les acteurs économiques.

Cependant, l'ensemble de ces réponses ne satisfait que très peu les associations locales et environnementales. Ainsi, le 30 mars 2009, IEW publie un communiqué de presse intitulé «le grand bluff»⁶⁴³ dans lequel IEW avance que les propositions faites par le Ministre Antoine «(...) apparaissent toutefois bien margin(ales) au regard des lacunes constatées et de l'importance de l'enjeu en terme de santé publique. Par ailleurs, contrairement à ce qui est affirmé haut et fort, ce texte ne s'aligne nullement sur la législation adoptée en Région bruxelloise dont il est bien en deçà.»⁶⁴⁴ Qui plus est, IEW va également mettre en évidence que l'adoption de normes plus strictes en matière d'exposition aux champs électromagnétiques ne constitue en rien une réponse adéquate aux demandes de contextualisation des projets d'implantation. Indépendamment de ces remarques et critiques, le texte sera néanmoins largement suivi par les autorités locales au travers du positionnement de l'Union et des Villes de Wallonie.⁶⁴⁵

Les nouvelles normes adoptées, les autorités régionales mettent en place un nouveau régime de régulation. Ce régime se trouve principalement articulé, d'une part, autour de normes d'exposition clôturant, aux yeux des acteurs publics, les controverses sanitaires entourant les potentiels effets sanitaires liés aux ondes électromagnétiques et, d'autre part, autour de la gestion des enjeux urbanistiques par les autorités locales. Dans ces conditions, l'ensemble des controverses et revendications sociales sont, aux yeux des acteurs publics, rencontrées. Pour le Ministre Antoine, la controverse est alors réglée. Il ne reste plus qu'à organiser le contrôle du respect de ces normes par les opérateurs. En effet, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, l'IBPT, sur base de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle, s'est déclaré incompétent pour connaître des octrois de licences d'exploitation comme contrôle des projets d'implantation d'antennes

⁶⁴² Commentaires des articles, *Doc. Parl.* 941-1, 9 mars 2009, p.3.

⁶⁴³ IEW, CSE 090327 Note conférence presse OEM, 30 mars 2009.

⁶⁴⁴ IEW, CSE 090327-Note conférence presse OEM 30 mars.

⁶⁴⁵ Moreau M., *Antennes GSM: l'Union prône l'encadrement par un permis d'environnement?*, Union des villes et Communes, Mars 2009.

relais.⁶⁴⁶ Il revient alors à la Région wallonne de mettre en place un système de contrôle. Dans la pratique, nous pouvons nous attendre à ce qu'il revienne à l'ISSeP de remplir cette fonction. Au-delà de ces questions institutionnelles, le contrôle des normes devient pour les acteurs publics un espace stratégique dans lequel ils vont tenter de rassurer, donc d'intéresser, les acteurs associatifs au nouveau cadre réglementaire. Pour ce faire, le nouveau Ministre wallon de l'Environnement, Philippe Henry (Ecolo),⁶⁴⁷ a remplacé les contrôles systématiques *a posteriori* de la norme maximum d'immission des antennes GSM de 3 volts/mètre par antenne imposée par le décret d'avril 2009 par des contrôles d'initiative ou à la demande et inopiné.⁶⁴⁸ «Nous modifions juste les conditions de contrôle. Les contrôles inopinés sont plus sûrs que les systématiques qui sont prévisibles, donc susceptibles de donner lieu à des fraudes». Ce régime, présenté comme équilibré, est censé offrir tant aux acteurs associatifs qu'aux acteurs économiques un climat de confiance dans lequel la technologie de la téléphonie mobile peut se développer en toute quiétude.

Conclusions

Comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent, la question de la régulation des enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques est amenée sur la scène régionale par les acteurs associatifs. Cette disqualification de l'échelle fédérale se fonde principalement sur la volonté des acteurs associatifs de lier la question de l'exposition aux champs électromagnétiques aux projets d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile. En effet, pour les acteurs associatifs, le nœud du problème repose sur l'articulation des enjeux sanitaires aux enjeux urbanistiques. En effet, face à ces questionnements, le séquençage actuel entre politique urbanistique et sanitaire semble ne pas permettre cette articulation pourtant rendue nécessaire. Le cadrage urbanistique, ses règles et ses instruments, est alors accusé par les acteurs associatifs de ne pas permettre la rencontre de l'efficacité et de l'efficience de la politique.

⁶⁴⁶ Communication du Conseil de l'IBPT, 20 mars 2009, concernant le suivi à donner à l'arrêt de la Cour Constitutionnelle à propos des normes d'émission des antennes émettant entre 10 MHz et 10 GHz, p.2.

⁶⁴⁷ Remarquons que la Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014 fixait comme objectif gouvernemental d'adopter un cadre réglementaire plus stricte en matière d'ondes électromagnétiques. Voir point 6.3 de la déclaration, p.120-121. Accessible en ligne: http://easi.wallonie.be/servlet/Repository/DPR_wallonnie_2009.PDF?IDR=9295.

⁶⁴⁸ La Libre Belgique, 27 juillet 2010.

Face à ces enjeux, deux stratégies sont poursuivies par les acteurs publics: le classement des antennes relais comme des PIR et l'organisation d'une consultation en vue de réduire la polarisation des acteurs sur le forum des communautés des politiques publiques.

La stratégie finalement adoptée, et rendue possible par la jurisprudence constitutionnelle, tend alors à nous faire croire que la véritable option défendue par les acteurs publics était le classement des projets d'implantation comme des PIR. En effet, si l'éventualité de classer les projets d'implantation d'antennes relais est restée cependant largement secrète, l'organisation de la consultation visait à mettre en place une stratégie d'intéressement des acteurs associatifs au classement des projets d'implantation comme des PIR. En effet, les acteurs associatifs étant largement mobilisés, le Ministre ne souhaite pas éventer ses projets de peur d'une montée de bouclier. Il sait cependant qu'il doit s'assurer le soutien des acteurs associatifs dans son projet, tant d'un point de vue opérationnel que d'un point de vue électoraliste. Afin d'étendre l'alliance des acteurs publics et des acteurs économiques, le Ministre va alors mettre en place une stratégie d'intéressement des acteurs associatifs. Cette stratégie aura comme objectif de faire émerger, par les acteurs associatifs eux-mêmes, une série de revendications sur base desquelles le Ministre pourra justifier le classement des projets d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile comme des PIR. Cette stratégie d'intéressement va prendre la forme de la consultation des acteurs concernés de près ou de loin par l'implantation d'antennes relais. Afin de façonner le processus de consultation dans le sens qu'il souhaite, le Ministre va largement cadrer le processus de consultation en vue de s'assurer un output suffisamment manipulable pour légitimer le classement des projets d'implantation d'antenne relais comme des PIR.

L'output de cette conférence, cumulée à la jurisprudence favorable de la Cour Constitutionnelle, va alors permettre au Ministre d'adopter finalement de nouvelles normes, a priori plus contraignantes mais qui, dans la pratique, ne semblent pas proposer un niveau de protection plus élevé de la population aux ondes électromagnétiques. Ces dispositions devaient alors permettre d'articuler au niveau local le cadrage sanitaire au cadrage urbanistique.

Cependant, malgré ces nouveaux dispositifs, la controverse persiste. En effet, le niveau et le mode de calcul des normes tels que proposés par le Ministre n'ont pas emporté l'adhésion des acteurs mobilisés, et la procédure d'octroi du permis d'urbanisme ne semble pas offrir les espaces de négociation et de contextualisation des projets d'implantation tant désirés par les riverains et les associations environnementales.

	Acteurs économiques	Acteurs scientifiques	Acteurs publics	Acteurs sociaux
Porte-parole	Les opérateurs de manière individuelle	Des ressources pour les acteurs actifs dans le processus de construction de l'action publique	Le(s) Ministre(s)	IEW
Problématisation	Problème technique et scientifique		Problème urbanistique et environnemental	Problème sanitaire
	Problème économique		Problème juridique	
Intéressement	Participation à des espaces de débat		Adaptation des instruments de gestion Création d'espaces de débat et réflexion en matière d'adaptation des instruments de gestion Adoption d'un accord de coopération (EF/R)	Participation à des espaces de débat
Enrôlement	Adoption de normes plus contraignantes et adaptation des modalités d'octroi du permis d'urbanisme			

Ainsi, les acteurs associatifs ne semblent pas avoir réussi à s'imposer sur le forum des communautés des politiques publiques à l'échelle régionale. En effet, ils semblent avoir présumé leurs poids relatifs sur le forum, comparé au poids que représente l'alliance des acteurs publics, des acteurs économiques et des acteurs scientifiques. Les acteurs associatifs sont alors obligés de se rabattre vers l'échelon local en vue, non seulement, d'imposer des modes de gestions des ondes électromagnétiques liés à des projets particuliers, mais aussi de construire un effet de levier susceptible de requalifier leur poids sur le forum des communautés des politiques publiques à l'échelle régionale.

Intermezzo-Le régime régional des ondes électromagnétiques

1. Les enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques comme moyen d'affirmation du leadership régional

Comme dans d'autres domaines politiques, les institutions et moyens de gestion du territoire ont été transférés aux Régions et Communautés, par étapes,⁶⁴⁹ suivant un mécanisme de « (dé)construction pacifique » par concessions réciproques entre deux partenaires développant des stratégies différentes. Ce modèle encourage la recherche de solutions pragmatiques, dont l'ambiguïté constructive permet de n'identifier ni gagnants ni perdants. Ces processus conduisent à un empilement des structures et un enchevêtrement du jeu politico-institutionnel, de sorte que seuls les initiés s'y retrouvent.⁶⁵⁰ L'asymétrie entre les deux parties du pays devient manifeste dès 1980 : « Il s'explique pour l'essentiel par la localisation de centres de gravité politiques à deux niveaux institutionnels différents, Communauté flamande d'une part, Région wallonne d'autre part et aux hiérarchies spécifiques qui y sont observées entre partis. »⁶⁵¹ Alors qu'au Nord, la Communauté est l'élément nationalitaire fédérateur qui a absorbé la Région flamande, au Sud, la tendance régionaliste l'emporte et les Régions wallonne et bruxelloise forment une ossature politique où la Communauté française peine à s'affirmer, face à des problèmes financiers récurrents. Cette dernière est en outre fragilisée par le conflit centre-périphérie, qui marque toujours les francophones.⁶⁵² La Communauté est perçue par certains Wallons, comme un outil de pénétration de leur Région par Bruxelles : ils craignent la colonisation par la métropole qui reste le centre financier, culturel et scientifique du pays.

⁶⁴⁹ Barbeaux M., Beumier M., Réforme de l'État et restructuration des administrations et des parastataux, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1473-1474, 1995.

⁶⁵⁰ Beaufays J., Matagne G., Verjans P., Fédéralisation et structures institutionnelles: la Belgique entre refondation et liquidation, in Beaufays J., Matagne G. (Dir.), *La Belgique en mutation. Systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008)*, Bruylant, 2009, p.9-47.

⁶⁵¹ Lentzen E. et Mabilie X., Rythmes et changements dans la Politique Belge, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1500, 1995.

⁶⁵² Beaufays J., Matagne G., Verjans P., *Fédéralisation et structures institutionnelles: la Belgique entre refondation et liquidation*, Bruylant, Bruxelles, 2009.

L'analyse géoéconomique montre la Wallonie économiquement plus dépendante de Bruxelles que ne l'est la Flandre.⁶⁵³

Cependant, depuis la moitié des années 90, le fédéralisme se renforçant, les acteurs publics régionaux semblent de plus en plus rentrés dans une logique de construction d'une identité politique régionale wallonne. Cette dernière passerait tout d'abord par la construction d'une politique économique forte, par la constitution d'une structure administrative rationnelle et efficace, par la constitution d'une identité culturelle wallonne et finalement par la canalisation du sous-régionalisme qui a tendance à réduire le leadership du centre. Ainsi, la Région wallonne, partie prenante du fédéralisme, développe elle-même ses propres stratégies institutionnelles.

Dans ce contexte, les enjeux des ondes électromagnétiques sont appelés à s'inscrire dans le projet politique porté par les acteurs publics régionaux. Dans un premier temps, la question des ondes électromagnétiques ne relève que d'enjeux urbanistiques. En effet, pour les acteurs publics régionaux, la question des ondes électromagnétiques ne se limite qu'à l'octroi de permis d'urbanisme. Dans ce contexte, la législation régionale est largement stabilisée. Les projets d'implantation d'antennes relais doivent dès lors suivre les dispositions générales en matière d'octroi d'un permis d'urbanisme. Comme nous l'avons montré dans le chapitre 5, ce droit accorde une large place aux entités locales. En effet, en application du principe de subsidiarité, les acteurs publics régionaux ont estimé que les acteurs publics locaux, en l'occurrence le Collège communal, étaient les autorités publiques les plus à même de juger de la pertinence de projets d'urbanisme. Cependant, pour certains dossiers, le droit régional de l'urbanisme, tend à limiter le rôle accordé aux autorités locales. Ainsi, comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 5, certains projets d'utilité publique, voient leur procédure d'octroi quelque peu aménagée. En effet, dans le cas d'infrastructure d'utilité publique, le rôle des acteurs publics locaux se réduit à l'émission d'un avis relatif au projet en question alors que la décision finale relève de la compétence des acteurs publics régionaux, le Gouvernement régional. Au travers de cette double logique, l'objectif poursuivi est d'aménager le leadership dans la

⁶⁵³ Thisse J.F., Thomas I., Bruxelles et Wallonie : une lecture en termes de géo-économie urbaine, *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2007/1 - Tome XLVI, 2007, p.75-93.

procédure d'octroi du permis d'urbanisme en fonction des projets d'urbanisme. Plus particulièrement, si les acteurs publics régionaux reconnaissent la pertinence de recourir aux acteurs publics locaux, il convient cependant de s'assurer que ce dernier ne se traduise pas dans la pratique par une montée du sous-régionalisme. Ainsi, pour des projets d'urbanisme dont l'importance pour la collectivité est reconnue, les acteurs publics régionaux entendent garder le leadership dans la gestion du projet. Ce faisant, il s'agit de construire l'idée selon laquelle les acteurs publics régionaux représentent l'intérêt général.

Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 5, les antennes relais de téléphonie mobile étant considérés comme des projets «d'équipement public» selon les termes du CWATUPE,⁶⁵⁴ le rôle des acteurs publics locaux se limite à la production d'un avis argumenté sur la pertinence du projet d'implantation de l'antenne relais. Cependant, compte tenu des fortes mobilisations locales et des interrogations portées par les acteurs sociaux locaux, les acteurs publics locaux sont fréquemment amenés à rendre des avis négatifs. Ces derniers sont alors, pour des raisons politiques, souvent enclins à refuser l'octroi du permis. Cette situation est cependant délicate puisqu'elle contraint les acteurs publics à ralentir le développement du réseau de téléphonie mobile sur le territoire de la Région wallonne et à complexifier le développement d'une activité économique pourtant rentable pour la Région et ses habitants.

Dans ce contexte tendu, les acteurs publics régionaux vont alors essayer de mettre en place une solution qui leur permettrait de simultanément réduire l'influence des acteurs locaux et renforcer le leadership régional en matière de gestion des projets d'urbanisme: les Permis d'Intérêt Régional (PIR). En effet, ces derniers redéfinissant les modalités d'octroi des permis d'urbanisme permettent de centraliser le leadership entre les mains du Gouvernement et de limiter les interférences locales.

Cependant, si la logique d'urbanisme fait émerger des questions importantes en matière de leadership, elle met également en évidence des questionnements plus profonds quant aux enjeux sanitaires liés aux ondes électromagnétiques. Dans un premier temps, les acteurs publics régionaux ne s'intéressent pas à ces questions.

⁶⁵⁴ Pour de plus amples détails veuillez vous reporter au chapitre 5.

Premièrement parce qu'il s'agit là de questions politiquement sensibles et deuxièmement parce que compte tenu d'un accord politique, il ne relève pas de la compétence des autorités régionales de statuer sur la question. Mais voyant la situation évoluer, les acteurs publics régionaux vont être convoqués par les acteurs sociaux à prendre la question en main (mise à l'agenda). Peu de temps avant l'arrêt de la CC, les acteurs publics régionaux vont alors rentrer dans une phase de consultation dont les modalités vont être largement encadrées. Cette phase de consultation prend la forme d'une enquête menée par IEW et dont l'objectif est d'aboutir à des propositions concrètes en vue d'aménager la procédure d'octroi du permis d'urbanisme.

Dans ce contexte, nous pouvons donc voir que la logique dite de précaution, largement portée par les acteurs sociaux, est mise en concurrence avec la logique institutionnelle de la région wallonne. Entre ces deux logiques, nous avons montré dans le chapitre 5, que les acteurs publics ont largement encadré le champ des possibles de la démarche de précaution. En effet, en encadrant tout au long du processus de la consultation, les acteurs publics ont ainsi «façonné» les outputs de la procédure. Dans ce contexte, l'arrêt de la CC reconnaissant la compétence des acteurs publics régionaux à réguler les enjeux liés aux ondes électromagnétiques ne fait que clarifier la situation mais n'a que peu d'influence sur l'issue de la concurrence entre logique institutionnelle et logique de précaution. En effet, bien avant l'arrêt de la CC, les acteurs publics régionaux avaient déjà structuré la dynamique du forum des communautés de politiques publiques afin de s'assurer la prédominance de la logique institutionnelle sur les enjeux portés par la logique de précaution. Nous pouvons donc avancer qu'à l'échelle régionale, la logique institutionnelle semble prendre le dessus sur la logique de précaution.

Cette main mise se traduit dans la pratique par l'adoption de normes qui tant du point de vue procédural que substantif illustre la volonté des acteurs publics régionaux de favoriser la logique institutionnelle. De fait, au niveau substantif, les nouvelles normes adoptées par les acteurs publics régionaux semblent se calquer sur les normes bruxelloises mais une étude plus attentive du mode de calcul de ces dernières tend à nuancer la portée des normes régionales.⁶⁵⁵

⁶⁵⁵ Comparaison des normes, IEW, 2009.

Ainsi, comme l'expose le tableau repris ci-dessous, les normes adoptées par les acteurs publics régionaux semblent bien en dessous des normes finalement adoptées et mises en application en région bruxelloise.

Proposition décret wallon	Ordonnance bruxelloise
Normes retenues	
3 v/m par antenne mais norme relative Le calcul de la norme est cumulatif s'il s'agit d'antennes du même opérateur Cumul des émissions s'il existe plusieurs sources d'émission Par de variation de la norme en fonction de la gamme de fréquence Norme applicable dans les lieux de «séjour». Exclusion des lieux publics du champ de la norme (voiries, parcs...) Calcul sur base d'une période de temps déterminée (6 minutes) et dans un espace déterminé Champ d'application limité aux antennes relais de télécommunication	3v/m par antenne mais norme globale Le calcul de la norme se base sur le cumul des émissions Variation de la norme en fonction de la gamme de fréquence Norme applicable dans tous les espaces accessibles au public (exclusion des zones de haute sécurité) Norme applicable sans condition particulière (temps et espace)
Réglementation entourant l'implantation d'antennes relais	
Obligation de remplir une déclaration environnementale Pas de refus possible par les autorités publiques Pas de procédure spécifique susceptible de recueillir les avis des riverains/citoyens	Permis d'environnement Possibilité de refus par les autorités publiques Mise en place d'une enquête publique
Avis d'experts	
Consultation d'experts après la proposition de Décret (une session d'audition organisée)	Consultation d'experts avant l'élaboration de l'Ordonnance (cinq sessions d'audition)

Du point de vue procédural, les normes finalement adoptées en Région wallonne semblent également ne pas correspondre à une démarche de précaution telle que formulée par les acteurs sociaux. En effet, le choix des normes ne semblent pas se fonder sur un recours à une consultation large et hétérogène d'experts scientifiques. De même, les autorités régionales ne semblent pas mettre en place une logique de suivi de l'évolution des données scientifiques. Bien au contraire, le

choix des normes d'exposition semble plus se fonder sur des impératifs politiques que sur des données scientifiques ou tout du moins sur une évaluation politique de l'état des connaissances scientifiques. Ainsi, l'adoption des normes d'exposition semble être en pratique un moyen stratégique pour les acteurs publics afin de présenter des actions et mesures susceptibles de calmer l'opinion publique et d'évacuer la question des ondes électromagnétiques de l'agenda politique.

Dans la pratique, il semble que l'adoption de ces normes ne se soit pas traduite par une diminution significative des oppositions locales. Cependant, l'adoption de ces normes a engendré une marginalisation des acteurs sociaux mobilisés contre l'utilisation des ondes électromagnétiques. De même, la question des ondes électromagnétiques ne figurant plus en bonne place à l'agenda politique, l'accès des acteurs sociaux aux médias est également réduit.

Au vu de ce qui précède, il apparaît que le discours politique relatif au principe de précaution semble en définitive se traduire dans la pratique, tout comme à l'échelle fédérale, par une montée en puissance des logiques centrifuges.

Chapitre 6 - Analyse du forum des politiques publiques à l'échelle locale belge: la marginalisation des riverains

Introduction

Alors que, jusqu'ici, la question qui nous animait était la mise en évidence et l'explication des cadrages proposés à la problématique des ondes électromagnétiques, cette partie porte davantage sur l'application de ces cadrages à un cas particulier: un projet d'implantation d'une antenne relais de téléphonie mobile dans la région de Charleroi (Marcinelle -Wallonie - Belgique). L'objectif poursuivi est de souligner les mécanismes d'articulation entre les cadres généraux proposés par les instances publiques régionales, nationales et internationales à des projets particuliers.

Alors que les autres niveaux de cadrage étaient principalement influencés par la variable économique, et plus marginalement sanitaire, nous démontrerons qu'à l'échelle locale, les processus d'alignement et d'arbitrage entre différents registres discursifs (économique, technique et sanitaire) ne s'avèrent pas efficaces et participent à l'émergence ainsi qu'au renforcement de controverses sociotechniques. Pour ce faire, nous partirons du principe qu'un projet d'implantation d'antenne relais de téléphonie mobile doit avant tout être compris comme un processus, c'est-à-dire comme une suite logique d'étapes interdépendantes participant à la construction d'irréversibilités (partielles ou totales). Le processus est également composé de moments particuliers d'ouverture et de fermeture, dont la visibilité est organisée au travers de l'adoption de règles formelles ou informelles fixant des conditions strictes d'accès. Nous démontrerons que ces conditions d'accès trouvent une légitimité en raison de la nature avant tout technique du processus d'implantation qui est mobilisé par le porteur de projet - l'opérateur - dans l'optique de mobiliser et de diffuser un cadrage qui lui est favorable.

Afin de mettre en évidence la stratégie des acteurs actifs à l'échelle locale, ce chapitre propose un suivi *a posteriori* d'un projet d'implantation d'une antenne

relais de téléphonie mobile dans la région de Charleroi (sud de la Belgique). L'ensemble des informations rassemblées dans ce chapitre sont issues d'une série d'interviews réalisées auprès des acteurs concernés par le projet d'implantation. Par la suite, ces informations ont été mises en perspective par la tenue de deux *focus groups* et l'organisation d'un OPW. L'ensemble des informations recueillies a alors permis de mettre en évidence les différentes problématisations à l'œuvre à l'échelle locale, ainsi que les différentes stratégies structurant la dynamique du forum des communautés des politiques publiques.

1. L'implantation d'une antenne relais de téléphonie mobile: d'une réalité économique à un projet urbanistique

1.1. L'implantation d'une antenne relais de téléphonie mobile: un projet économique

L'implantation d'une antenne relais de téléphonie mobile s'inscrit dans une stratégie d'entreprise, celle de l'opérateur, où l'objectif est de mettre en place un réseau de téléphonie mobile intégré dont la couverture répond aux exigences légales en la matière.⁶⁵⁶ Au-delà de ces impératifs, l'implantation d'antennes relais doit également répondre à l'évolution de la demande du marché. L'implantation d'une antenne relais est avant tout un projet mobilisant un cadrage économique proposé ainsi que promu par l'opérateur concerné. Ce dernier développe alors une «vision» ou une «planification» de ses besoins.

« (...) il y un service qui détermine quels sont les objectifs à atteindre et les buts à atteindre par la couverture qui doit être offerte, bon typiquement c'est plutôt le service marketing, stratégique qui disent, par exemple, il faut couvrir Charleroi et puis ça descend aux services techniques, aux équipes d'ingénieurs (...) afin de répondre aux objectifs stratégiques qui sont fixés par le business.»

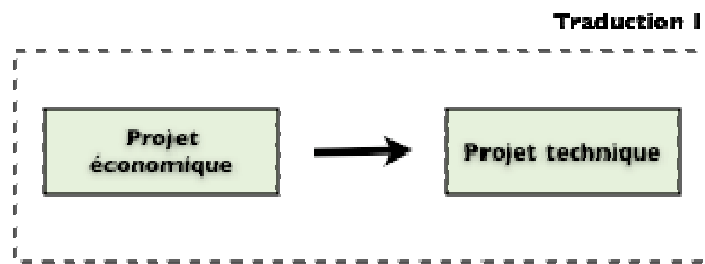
(Un opérateur)

⁶⁵⁶ Les conditions d'exploitation et les procédures d'octroi des licences d'exploitations sont définies dans la Loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, MB 20 juin 2005. Pour de plus amples détails sur ces modalités voir: Dehousse F., Zgajewski T., La nouvelle réglementation des télécommunications en Belgique. Quel rôle pour les pouvoirs publics?, *Courier hebdomadaire du CRISP*, n°1631-1632, 1999.

Dans le cas qui nous occupe, la demande d'une nouvelle antenne relais de téléphonie mobile dans la région de Charleroi émane des services «marketing et stratégique» de l'opérateur concerné, à savoir la société Proximus. A ce moment, le projet n'a qu'une réalité économique, une «vision» fondée sur les besoins du «business»: compte tenu de l'évolution de la demande sur la région de Charleroi, une nouvelle antenne relais doit être implantée en vue d'assurer une couverture optimale de la zone concernée. Ce besoin se trouve alors légitimé au travers d'études de marché ou d'études de satisfaction fondant alors une inscription du besoin dans une réalité économique. Cependant, une antenne relais ne peut se limiter qu'à cette réalité. En effet, si une antenne peut être comprise comme un projet économique, elle est aussi un objet technique dont les impératifs ne sont pas automatiquement compatibles avec des besoins économiques. La construction et l'implantation d'une antenne relais nécessitent une reconfiguration du réseau ainsi que l'intégration de ladite antenne sur un territoire donné possédant des caractéristiques qui lui sont propres. Ainsi, il convient alors de traduire le besoin économique en une réalité technique.

« (...) il y a même ce lien avec la stratégie qui est très intense et très proche parce que la stratégie peut définir les besoins du business mais qui ne peuvent pas correspondre à la réalité du terrain et, donc, il y a un véritable dialogue constant entre les ingénieurs qui, eux, voient le réseau vivre sur le terrain, et ce que le business a réellement besoin. » (Un opérateur)

S'opère alors une première étape importante dans la construction du projet d'implantation, lorsque la demande émanant du service marketing et stratégique est envoyée au service opérationnel en vue de traduire, dans des termes techniques, le besoin économique. Cette étape aboutit à la rédaction d'un projet dans lequel les dimensions économiques et techniques sont reprises mais formulées exclusivement en des termes techniques.



Ensuite, ce projet est envoyé au «*cluster*» en charge du projet. Contrairement à ses concurrents qui ont externalisé l'ensemble de leurs services, l'entreprise Proximus² est organisée en interne selon une base matricielle dont les interstices sont appelés «*clusters*». Ces derniers réunissent des représentants des cinq grands secteurs de l'entreprise, à savoir: les services marketing et stratégique composés essentiellement d'économistes, le service opérationnel composé d'ingénieurs radio ainsi que d'autres profils techniques, le service juridique et acquisition composé de juristes, le service sanitaire composé d'un ingénieur radio spécialisé dans les questions de santé publique et finalement, le service de communication rassemblant des attachés de presse au service de la communication du groupe. Ces *clusters* aux profils hétérogènes fonctionnent sur une logique collective, et sont en charge de la conduite des projets d'implantation du stade purement conceptuel à la «mise à nerf» de l'antenne.

«(...) Il y a toutes les semaines des réunions qui sont organisées avec quelqu'un du management pour suivre l'avancement des projets et typiquement s'il devait y avoir un problème de communication, que l'on pourrait appeler un problème de communication mais qui est plus un problème de spécificités techniques, qui ferait que l'on

aurait plus de contraintes alors à ce moment là c'est discuté dans ces réunions là et tout le monde se met autour de la table et la décision est prise.» (Un opérateur)

Chaque *cluster* bénéficie d'un ancrage territorial fort puisqu'il existe un *cluster* par province belge. L'idée est alors de développer une expertise propre à chaque province afin de limiter les problèmes de communication susceptibles de ralentir les projets d'implantation ainsi que de construire, au travers d'un arbitrage et de la mobilisation d'un impératif de réalité, un projet qui serait viable.

Cette logique de «gestion de projet» permet alors la construction d'un langage commun. Elle soutient également la motivation des acteurs sur des projets particuliers tout en fondant la gestion des projets sur une expertise forte et contextualisée. Ces *clusters* se réunissent sur une base hebdomadaire. Leur gestion est confiée à un membre du service stratégique et marketing assurant la prédominance, présentée comme essentielle par les membres des clusters, du cadrage économique dans les processus d'inscription du projet dans des registres et cadrages techniques.

Une fois le projet communiqué au *cluster*, un ingénieur radio et un représentant du service juridique responsable «acquisition» sont désignés comme «porte-parole» de l'opérateur. Ces porte-paroles auront comme première tâche d'effectuer une «*pré-site search*».

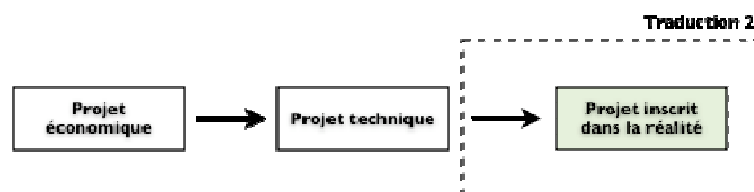
L'objectif de cette étape est d'inscrire le projet technique issu du projet économique dans une réalité géographique. Pour ce faire, compte tenu des impératifs techniques imposés par la nature du réseau, l'ingénieur radio désigné trace une «patate», c'est-à-dire une zone géographique dans laquelle il serait pertinent d'implanter une nouvelle antenne, compte tenu de la demande qui a été formulée par le service stratégique et marketing. La «patate» sera alors tracée sur la zone dite de «Marcinelle», au sud de la ville de Charleroi et plus spécifiquement sur la zone dite du «Bierchamps». Cette zone d'implantation a été privilégiée en raison des espaces «verts» y existant ainsi que de la position haute de ce secteur, permettant alors une diffusion large des ondes émises par l'antenne relais.

Sur base du zonage effectué, une «*site search*» est organisée en vue d'identifier *in concreto* les possibilités matérielles d'implantation d'une antenne relais dans le secteur identifié. Généralement, ce travail incombe à un ingénieur radio. Ce dernier peut cependant être accompagné par un membre du service juridique, membre du *cluster* concerné et spécialisé dans les acquisitions.

«(...) deux personnes se rendent sur le terrain avec ou sans les personnes comme moi qui gèrent les permis mais généralement on arrive un petit peu plus tard dans la procédure. Ils repèrent avec leur bon sens de l'un et de l'autre parce que la personne de l'acquisition est censée être une personne qui a les pieds sur terre qui peut être [heu] être cohérent, ils essaient de trouver les possibilités sur le terrain.» (Un opérateur)

Ce travail de terrain aboutit à la rédaction d'un «*site search report*». Ce rapport reprend les différentes possibilités économiquement et techniquement envisageables concernant l'implantation d'une antenne dans la zone identifiée.

L'idée poursuivie est de donner au projet une existence concrète, alors qu'il bénéficie déjà d'une réalité économique et technique. Ainsi, le rapport met en évidence différentes options envisageables en vue d'implanter l'antenne relais. Sur base de ces propositions, les membres du *cluster* sont alors invités à fixer l'option optimale en tenant compte des impératifs économiques et techniques.



Finalement, l'objectif de cette démarche est de trouver en interne une position commune. Au terme de la démarche, le projet qui n'avait qu'une existence

économique acquière une existence technique et matérielle par un alignement des acteurs sur une vision partagée. Cette dernière est imposée à travers un cadre purement économique.

«(...) je dirais que c'est une étape qui se gère essentiellement en interne et suivant une logique économique et technique. Et là il n'y a aucun contact qui est pris avec le monde extérieur.» (Un opérateur)

«Une phase de consultation en interne tout d'abord parce qu'il faut que les gens soient d'accord en interne parce que ça ne sert à rien de commencer à aller à l'extérieur si ce n'est pas cohérent en interne (...).» (Un opérateur)

Cependant, le projet relève toujours à ce stade du probable. Pour revenir à notre cas, au terme de cette première étape, à partir d'une demande de couverture de la zone sud de Charleroi, le *cluster* a déterminé une zone d'emplacement adéquate. Dans cette zone, la rue Bierchamp apparaît comme l'endroit le plus adapté en vue d'implanter l'antenne relais. Sur base de cet accord, les membres du *cluster* identifient un terrain vague susceptible de correspondre aux attentes techniques (du réseau et de l'implantation). Cependant, le projet ne s'inscrit ni dans un contexte social, ni dans un contexte urbanistique. Pour cela, une phase d'ouverture doit être menée.

1.2. Le projet d'antenne relais: ouvrir les processus décisionnels en réduisant les incertitudes

Si l'inscription du projet d'antenne relais dans son contexte social est primordiale, elle est également une source d'incertitude pour les opérateurs. Jusque là, le projet s'est développé au sein de l'entreprise et donc «à guichet fermé». Evidemment, comme nous l'avons mentionné, cela ne signifie pas automatiquement qu'aucun conflit ne soit possible. La composition hétérogène des *clusters* est une source d'arbitrage entre différents acteurs dont les problématiques ne sont pas automatiquement complémentaires. Cependant, l'ensemble des acteurs internes à l'entreprise voient leurs processus d'alignement facilités par la mobilisation du registre économique qu'ils partagent. Ce dernier agit alors comme un impératif de

réalité imposant, ou plutôt facilitant, l'alignement des acteurs sur une vision partagée.

Ouverture	Ouverture aux autorités communales (acteurs institutionnels)
Composition	<i>Hétérogène mais piloté par les opérateurs</i>
Objectif	<i>Inscrire un projet économique et technique dans un environnement social</i>
Registre discursif	<i>Économique, urbanistique et sanitaire</i>

Cependant, la conduite du projet impose une ouverture des processus. Il convient encore de prendre en considération l'avis des riverains, des autorités communales ou encore d'établir un contrat de location avec le propriétaire du terrain susceptible d'accueillir la station de base. Cette étape est alors une source d'incertitude pour les opérateurs. En effet, jusqu'ici un registre de type économique est mobilisé de manière aisée. Or, dans cette phase d'ouverture, les opérateurs sont inquiets de la manière dont le registre économique, fondamental dans la conduite de leur projet, va être compris et relayé dans le cadre du processus d'implantation. Cependant, la pratique leur a montré qu'une telle ouverture est essentielle afin de mener le projet d'implantation à son terme.

Officiellement, cette ouverture est organisée à travers la procédure d'octroi du permis d'urbanisme. En effet, elle impose à différents moments des espaces de «ventilation» dans lesquels les acteurs institutionnels- administrations ou entités locales - comme les acteurs non institutionnels - les riverains - peuvent en théorie se rencontrer, faire connaître leurs points de vue et arguments quant à un projet spécifique qui leur est proposé. Dans la procédure d'octroi du permis d'urbanisme, ces espaces permettent que le projet déposé par les porteurs du projet ne soit pas prédéterminés. En effet, ces moments d'ouverture sont présumés permettre une certaine adaptation des projets par rapport aux attentes locales. On comprend alors mieux pourquoi, pour des acteurs économiques animés par un principe de rentabilité, ces espaces de négociation sont avant tout perçus comme une contrainte et une source d'incertitudes susceptibles de mettre à mal les objectifs poursuivis par le «business».

«(...) on n'est pas à l'abri, même si tout le monde s'est mis d'accord sur le projet en tant que tel à 100% on n'est pas à l'abri d'un retour de manivelle dans la suite de la procédure.» (Un opérateur)

Les opérateurs vont alors mettre en place des stratégies susceptibles de réduire cette incertitude. Ces processus de «stabilisation» ont alors comme objectif de créer des formes d'irréversibilité avant que la procédure d'octroi du permis ne soit enclenchée. Ce processus de stabilisation se matérialise par des espaces de négociation, en amont de la procédure d'octroi du permis d'urbanisme, dont l'accès est déterminé suivant des critères identifiés et imposés par l'opérateur.

Officiellement, la catégorie des acteurs dite «légitime» à participer à ces espaces de négociation et de ventilation est cependant limitée aux riverains du terrain d'implantation de l'antenne en question. L'idée est alors que ces acteurs puissent mettre en évidence leurs besoins, leurs visions ou leurs attentes face au projet concerné. Le principe légitimant cette approche suppose que les demandes émanant de ces acteurs sont légitimes en raison de la proximité physique des acteurs par rapport au projet. Le point de vue de Proximus est cependant relativement différent. En effet, pour le porteur de projet, les demandes sociales relatives au projet d'implantation d'une antenne relais sont jugées comme subjectives et tellement hétérogènes qu'il n'est pas pertinent de les prendre directement en compte dans la conduite du projet. Pour Proximus, la construction d'un réseau de téléphonie mobile sur un territoire donné impose une vision globale ou planifiée. Cependant, cette vision globale suppose une articulation sur des cas particuliers, des projets. Or, cette articulation plan-projet est vécue comme une rupture de niveau considérable qui n'est pas compatible avec les besoins de l'activité commerciale développée par Proximus. Ce dernier considère qu'il est nécessaire de trouver une articulation entre la vision planifiée et le projet, dans laquelle le changement d'échelle ne serait pas trop importante.

«Une chose qui est peut-être très importante à savoir donc au niveau du processus décisionnel et très particulier [heu] à l'infrastructure que les opérateurs de téléphonie mobile sont assignés à mettre en place, c'est que pour

avoir un réseau on ne sait pas travailler à un niveau local et donc on est obligé de travailler à une vision territoriale qui est beaucoup plus large que simplement le territoire d'une commune.» (Un opérateur)

Proximus entend donc fonder son articulation plan-projet sur base de la mobilisation d'un acteur de type «més», et non pas «micro» (tels les riverains), susceptible de comprendre les impératifs imposés par le cadrage mobilisé par Proximus, tout en bénéficiant d'une certaine légitimité en vue de représenter les demandes des acteurs micro. Cet acteur, pour Proximus, c'est la Commune et plus spécifiquement l'échevin de l'urbanisme et son service administratif. En effet, la Commune, dans notre cas Charleroi, est une instance politique jugée légitime à représenter non seulement les riverains concernés, mais également l'ensemble des citoyens de la commune. La portée du jugement de la Commune ne relève pas du «micro» mais bien du «més», puisque portant sur l'ensemble du territoire communal et construit sur base d'un projet politique global pour ce territoire. La Commune est alors comprise par Proximus comme l'interlocuteur pertinent dans la conduite de son projet et devient alors son «partenaire».

«(...) on s'adresse exclusivement à la commune. On part du principe que les représentants communaux représentent la population parce que l'on ne sait pas faire du porte à porte.» (Un opérateur)

Ce partenariat est organisé tout d'abord par l'information des instances communales des projets de Proximus d'implanter une nouvelle antenne relais sur le territoire de la Commune. Cette prise de contact ne s'opère cependant qu'une fois que le «*site search report*» est adopté, qu'un ou plusieurs lieux d'implantation soient identifiés par l'opérateur en question et que ces options fassent l'objet d'un certain consensus en interne.

«(...) en fonction des communes, des types de communes ou des cas de figure on essaie de prendre contact avec la commune pour l'informer de notre souhait d'installer un relais sur leur entité savoir ce qu'ils pensent du candidat de nous on a repéré voir si eux éventuellement, puisqu'ils

connaissent très bien leur commune, et même si les gens en général tournent beaucoup avant de se positionner, si eux auraient des possibilités ou envisagent des choses auxquelles on aurait pas pensé.» (Un opérateur)

Face au projet qui leur est présenté, les autorités communales interpellées peuvent faire valoir certains arguments. Ces arguments semblent cependant correspondre à trois registres discursifs principaux: un argument financier, un argument urbanistique et finalement, un argument sanitaire. Si l'argument financier est un argument marginalement mobilisé par les autorités communales, il semble néanmoins stratégique. En effet, les terrains d'implantation étant, dans la majorité des cas, loués et non achetés par les opérateurs, les autorités communales peuvent trouver un intérêt à ce que les opérateurs optent pour l'implantation des antennes relais sur des bâtiments ou terrains appartenant aux autorités communales. Ce cas de figure permet alors de générer des revenus qui, pris séparément, restent marginaux mais qui, cumulés, peuvent s'avérer intéressants pour les autorités communales.

L'argument urbanistique est quant à lui plus fréquemment mobilisé par les autorités communales. Il est alors question de l'intégration du projet dans les lignes de force du paysage naturel ou construit. Il s'agit donc d'une mise en contexte du projet d'implantation. Si cet argument est plus souvent mobilisé, il semble dans la pratique ne jamais aboutir à des blocages majeurs car Proximus a développé une forte expertise dans le domaine urbanistique et, dans la mesure où la procédure interne tend à déjà prendre en compte ce registre, les projets proposés aux autorités communales s'en trouvent renforcés, notamment dans leur poids argumentatif. Enfin, la question sanitaire apparaît comme la plus fréquemment mobilisée face à un projet d'implantation d'antenne relais de téléphonie mobile. Face à cet argument, mais nous y reviendrons ultérieurement, la logique proposée par Proximus est de se retrancher derrière les normes d'émission fixées par les autorités belges et validées par les instances internationales. Les questions sanitaires sont alors présentées comme directement comprises dans la logique d'action développée par Proximus. Cette démarche est ensuite validée par le strict suivi du cadrage normatif fixé par les autorités sanitaires belges et par la validation par l'IBPT du respect de ces dispositions au travers du dossier

technique. De plus, le suivi «en continu» par l'ISSeP lorsque l'antenne est mise en exploitation est avancé par Proximus comme assurant le respect tant *a priori* qu'*a posteriori*.

Cet espace de négociation est essentiel pour Proximus puisqu'il arrive à y mobiliser son propre cadrage en mobilisant des arguments d'autorité dont la légitimité «légale-rationnelle» (les normes nationales et internationales) tend à construire un climat de confiance nécessaire à la constitution d'un partenariat. Comme nous l'avons déjà mentionné, la bonne conduite de cet espace de négociation a pour ambition de baliser l'espace officiel de négociation prévu par le CWATUPE grâce à un projet déjà clairement cadré et dans lequel les autorités communales sont devenues, par l'intermédiation préalable, partie prenante.

Afin de s'assurer de l'intégration, Proximus met en place une stratégie d'intéressement basée sur une logique d'exclusion. En effet, la politique de Proximus consiste à toujours demander l'avis aux instances communales concernées. Cependant, si ces dernières refusent de dialoguer avec l'opérateur, Proximus considère qu'il y a rupture sur le long terme. Proximus n'associera alors plus jamais les instances communales dans d'éventuels projets futurs.

« (...) est-ce que une commune est réceptive, est-ce qu'il y a moyen d'établir un dialogue oui ou non. Si c'est non et que l'on a d'autres projets sur l'entité on ne retourne pas les voir. Du moment que l'on connaît leur position, on sait que l'on doit faire pour un mieux, on doit le faire seul donc [heu] la consultation de la commune tant que c'est possible mais si ce ne l'est pas et bien ce n'est pas possible. » (un opérateur)

L'opérateur tente alors de mettre en place une logique «forcée» d'intéressement des autorités communales en vue de les inclure dans le projet et donc de délégitimer tout changement éventuel d'attitude face au projet des autorités communales. Proximus met alors en place une forme d'irréversibilité. Cependant, ces mécanismes d'imposition peuvent tout à fait se retourner contre lui. Il se peut que les autorités communales concernées ne veuillent pas rentrer dans cet espace de participation qui leur est imposé par l'opérateur.

D'un point de vue général, si les opérateurs semblent conscients de l'importance de la phase d'ouverture (tant en amont avec les autorités locales) qu'en aval (lors de la phase de consultation prévue dans la procédure de l'octroi du permis d'urbanisme), les opérateurs avancent que les arguments généralement avancés sont souvent répétitifs. En ce sens, l'étape d'ouverture leur apparaît plus comme une étape stratégique (éviter les «retours de manivelles») qu'une étape essentielle dans le cadrage du projet d'implantation.

«(...) je dirais que, quelque part, l'ensemble de ces consultations citoyennes même si elles n'ont pas été formalisées, en tout cas l'expérience nous a permis de réunir un tas de critères qui aujourd'hui on tient compte même de manière inconsciente aujourd'hui. C'est devenu tellement, enfin c'est tellement [heu] devenu automatique dans la façon de travailler que ça fait partie de l'inconscient de notre travail, on tient compte de ces critères-là. Si c'est pour repasser par des consultations populaire à chaque projet et retomber dans le débat émotionnel de la santé, on ne saura pas du tout avancer.»
(un opérateur)

Dans une logique de stabilisation et de création d'irréversibilité avant que la procédure d'urbanisme soit ouverte, Proximus a alors tout intérêt à développer une alternative. Proximus va donc, en parallèle à la négociation avec les autorités communales, entrer également en négociation avec les autorités régionales en matière d'urbanisme.

«(...) on essaie de rentrer des bons dossiers. (...) On a des contacts avec la Région Wallonne, parfois même en amont, on leur demande leur avis sur des dossiers, ils nous disent « bon ça ce n'est pas urbanistiquement correct, ça ce n'est pas ... » et on essaie aussi de tenir compte de ces paramètres. En fonction des urbanismes, en fonction de la manière de travailler de chacun on connaît les demandes et les recommandations des urbanismes en

fonction des provinces, telle province va préférer l'installation d'un pylône dans un massif boisé, dans telle province ils préfèrent que l'on soit en lisère, telle province préférerait que l'on place les antennes en bordure de nationales (...) Donc oui les permis sont octroyés.» (Un opérateur)

La combinaison de ces deux processus parallèles et largement complémentaires permet alors à Proximus de déposer de «bons dossiers d'urbanisme». Il faut entendre par là des dossiers ayant créé suffisamment d'irréversibilité de manière telle que la démarche participative organisée par la procédure d'octroi du permis d'urbanisme ouverte à l'ensemble des acteurs concernés (les riverains) ait la plus petite marge de manœuvre possible quant aux modifications du projets d'implantation (réduire l'incertitude).

En ce sens, l'espace d'ouverture initié par Proximus au profit des autorités communales peut être de trois natures relativement différentes. Dans une première approche, cet espace de négociation peut être reconnu comme relevant du registre informatif: Proximus informe les autorités communales de ses intentions et objectifs, relatifs à un ou plusieurs projets d'antennes relais. Dans cette optique, les autorités communales se contentent de recevoir les informations sans proposer de visée transformative sur le projet qui leur est présenté. L'absence de remarque ou de modification de la part des autorités communales est comprise et sera présentée comme un accord tacite, tant sur le fond que sur la forme du projet d'implantation.

Mais cet espace de négociation «entre-ouvert» et piloté par Proximus peut également s'avérer relever d'un registre de la négociation. En effet, il se peut que les autorités communales demandent des explications, des aménagements ou des modifications du projet proposé par Proximus. Dans ce cas de figure, l'intéressement des autorités communales au projet d'antenne relais est d'autant plus fort qu'ils auraient pu ne pas demander de modification. À ce moment, les autorités deviennent concrètement et officiellement le partenaire de l'opérateur et co-constructeur du projet d'implantation. Il est alors très difficile pour les autorités communales de renier ce partenariat par la suite.

Enfin, cet espace de négociation peut également relever du registre du conflit. En effet, les autorités communales peuvent ouvertement refuser *a priori* le projet d'implantation qui leur est proposé. Dans ce cas de figure, comme nous l'avons déjà mentionné, Proximus prononcera l'exclusion définitive des autorités communales de tout éventuel partenariat, présent ou futur. Proximus se retournera alors vers les autorités régionales qui, comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent, ont tendance à s'enrôler dans le cadrage proposé par les opérateurs.

Dans le cas du projet d'antenne relais à Marcinelle, les autorités communales concernées, l'échevin de l'urbanisme Monsieur Massin, et le service de l'urbanisme de la ville de Charleroi, dont le fonctionnaire responsable est Monsieur Dussart, ont été contactés par les responsables de chez Proximus dans le courant du mois de janvier 2006 concernant le projet d'antenne relais dans la zone du Bierchamps. Les autorités communales n'ont alors pas fait valoir leur «droit à la parole» sur le projet qui leur a été présenté, laissant alors le champ libre à Proximus pour poursuivre son projet d'implantation.

1.3. Le projet d'antenne relais: la mise en œuvre d'une irréversibilité

Le projet d'implantation d'antenne relais a maintenant une existence économique, technique et, depuis l'accord tacite des autorités communales, une existence sociale. Il convient alors de rendre concret et réel ledit projet d'antenne relais. En effet, alors que l'implantation d'une antenne relais dans le secteur du Bierchamps est comprise comme un projet économiquement rentable, techniquement réalisable et socialement acceptable, il convient de passer à l'étape de réalisation du projet d'implantation.

Une fois les «alliances» établies, Proximus va alors entrer dans une nouvelle phase purement interne dans laquelle le *cluster* va être appelé à mobiliser ses ressources en vue d'établir premièrement un contrat de location du terrain envisagé ou, dans une minorité des cas, l'achat d'un terrain d'implantation et, deuxièmement, d'établir des plans précis du projet d'implantation de l'antenne relais, en partenariat étroit avec le service stratégique et marketing, les architectes et l'ingénieur radio.

Si la constitution des plans est évidemment de première importance, cette activité demeure cependant purement technique, même si les enjeux financiers restent importants. Par contre, c'est à ce moment du processus d'implantation que la question de l'adoption d'un contrat de location ou de l'achat d'un terrain se pose. Dans la toute grande majorité des cas il s'agira d'une location. Dans le cas de l'implantation de l'antenne relais dans la zone du Bierchamps, c'est la location qui sera privilégiée. Plus précisément, l'emplacement retenu se situe Rue P. Janson sur un terrain de l'entreprise «Idéal Déménagement». Il s'agit d'un terrain vague rassemblant le siège social de l'entreprise et les garages nécessaires à la mise sous abri des différents camions de déménagement. En vue de l'implantation de l'antenne relais, il convient alors de négocier avec le propriétaire du terrain en vue de conclure un contrat de location.

La négociation d'un tel contrat est un moment sensible pour Proximus. Proximus sait que c'est souvent sur base des avantages financiers que les riverains remettent en cause la légitimité du projet et l'objectivité des porteurs de projet. En effet, les riverains contestataires ont vite fait de mobiliser l'argument suivant lequel l'opérateur «achète» le silence du propriétaire (qui se trouve parfois être la Commune).

«De tout façon on ne veut pas négocier sur l'aspect santé, en tout cas d'un point de vue financier. On en veut pas qu'une compensation financière de ce que certains disent que c'est un risque parce que on dit souvent que la santé n'a pas de prix alors rentrer dans une négociation sur cet aspect là c'est non.» (Un opérateur)

Dans la pratique, Proximus va alors adopter la position du «secret»: pas de commentaires sur la nature des transactions ni sur le montant de la location. Tout ce qu'il est possible de savoir ce sont les variables prises en compte dans le calcul du montant du loyer. Il s'agirait d'un montant forfaitaire fixé en toute indépendance entre le propriétaire du terrain et l'opérateur compte tenu de la superficie louée, de la densité de population dans la zone d'implantation et de l'affectation urbanistique du terrain (terrain agricole, terrain à activité économique...).

«On ne va pas vous donner de chiffre parce que ça dépend fort en fonction des objectifs de couverture etcetera, de l'implantation urbain/rurale que c'est très difficile de donner un chiffre. Mais pour enlever tout rêve aux personnes, ce ne sont pas les montants mirobolants que les gens peuvent croire. On ne va pas graisser la patte des gens pour pouvoir installer une station.» (Un opérateur)

C'est également à ce moment de la procédure que le dossier technique est, en principe, compilé en vue de son envoi à l'IBPT jusqu'à la récente jurisprudence de la Cour Constitutionnelle. L'IBPT était alors appelé à effectuer, comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 3, un contrôle *a priori* sur le respect des normes d'émission de l'antenne envisagée. L'ensemble de ces informations sont en réalité déjà produites puisqu'elles sont essentielles à la construction du projet. La constitution du dossier technique n'engendre alors pas la production de nouvelles données mais impose seulement à l'opérateur de rassembler l'ensemble des informations qui peuvent être éparses. Dans le cas de l'implantation de l'antenne relais du Bierchamps, le dossier technique a été constitué et déposé à l'IBPT le 6 octobre 2006. Sur base de ce dossier technique, un avis favorable sera délivré par l'IBPT le 29 décembre 2006. Le rapport de l'IBPT sera alors communiqué à la Commune de Charleroi pour pièce au dossier.

En même temps que le dossier technique est constitué, Proximus, sur base de l'obligation de partage des sites que nous avons mentionné précédemment, communique aux autres opérateurs son projet d'implantation et invite les autres opérateurs à se joindre au projet si ces derniers l'estiment nécessaire.⁶⁵⁷ Si ces derniers se manifestent, Proximus les intègre directement dans le cluster et envisagera alors le dépôt d'un permis d'urbanisme commun.

«Une fois que l'on a repéré notre candidat, que l'on sait qu'il est viable enfin je veux dire intéressé, on envoie des lettres d'intention aux autres opérateurs pour savoir si eux sont intéressés par cette implantation là spécifique oui ou

⁶⁵⁷ Obligation découlant de l'article 25 et 26 de la Loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, MB 20 juin 2005.

non. Si ils le sont, lors de l'étape de la visite technique on les invite d'office. Donc si ils sont intéressés d'office on va faire une demande groupée à terme à la Région Wallonne.» (Un opérateur)

Ce «partenariat forcé» semble relativement bien vécu par les opérateurs même si dans la pratique le partage des sites semble plus relever de l'exception.⁶⁵⁸ Dans le cas du projet d'antenne relais du Bierchamps, la lettre d'intention aux autres opérateurs a été envoyée le 30 mars 2006 et était ouverte jusqu'au 27 juillet 2006. A cet appel, Base et Mobistar marqueront leur désintérêt à se lier à Proximus dans la cadre de l'implantation d'une antenne dans ce secteur.⁶⁵⁹

Finalement, ces différentes formalités remplies, Proximus déposera un dossier à la Région wallonne, via la Direction de l'aménagement du territoire, en vue d'obtenir un permis d'urbanisme en bonne et due forme. Dans le cadre du projet d'implantation d'une antenne relais dans la zone du Bierchamps, cette demande est déposée le 8 décembre 2006 et sera communiquée à la commune de Charleroi le 17 janvier 2007. Avec cette demande de permis, c'est alors la procédure officielle qui s'applique. La première conséquence tangible de l'application est le changement du porteur de projet qui passe aux autorités communales au détriment de l'opérateur, Proximus. C'est alors le début d'une zone de haute incertitude pour l'opérateur, qu'il a cependant tenté de réduire.

2. L'implantation d'une antenne relais: d'une réalité urbanistique à la construction de l'acceptabilité sociale

Une fois que le projet d'antenne relais de téléphonie mobile est inscrit comme projet d'urbanisme, les procédures prévues par le CWATUPE s'enclenchent. Ces procédures prévoient, entre autre, l'ouverture d'espaces de participation. Dans ces processus d'ouverture, le rôle des autorités communales est essentiel. En effet,

⁶⁵⁸ Au niveau des partages de sites, l'IBPT est très réservé par rapport à la portée de ce genre de dispositions. Cette obligation n'est applicable que dans les cas où les opérateurs sont propriétaires du support des antennes (pylône) ce qui, en définitive, ne représente qu'au maximum 10% des antennes qui sont implantées en Belgique/RW.

⁶⁵⁹ L'opérateur «Base» le signalera par une lettre datée du 27 avril 2007. Quant à «Mobistar», il ne donnera pas suite à la demande ce qui, conformément aux dispositions légales en la matière, sera considéré au terme de l'échéance de trois mois à date de la date d'envoi de la lettre d'intention, comme une réponse négative et ce, de manière irréfragable.

dans la logique mobilisée par les dispositions légales, les autorités communales, les acteurs politiques concernés mais peut-être plus particulièrement les services administratifs en charge de l'urbanisme, sont appelés à coordonner ces espaces de participation. Dans cette optique, l'ouverture des processus décisionnels devait officiellement concourir à la transformation, tant des structures de l'aménagement du territoire que des pratiques des fonctionnaires habilités à administrer ces compétences. Dans cette perspective, il s'agissait de réformer le cœur du processus décisionnel, et ce à travers des transformations des structures administratives qui organisaient le quotidien des agents et agissaient comme cadres de référence de leurs logiques d'action. Leurs pratiques sont en effet amenées, tant sur le plan descriptif que prescriptif, à se structurer autour d'une approche dynamique de «projets» et de leur intégration dans un environnement déterminé, depuis l'émergence de l'idée à l'origine du projet jusqu'à son exploitation, elle-même susceptible de transformer, par l'apparition de mouvements rétroactifs, le projet à proprement parler.

C'est donc dans ce contexte que s'inscrit l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile. Afin de rendre compte de l'ensemble des dynamiques structurant la conduite de tels projets d'urbanisme, nous avons alors, au travers d'entretiens semi-directifs menés en face à face, mis en évidence la lecture des riverains invités à donner vie à ces espaces participatifs. Dans le cadre de l'implantation de l'antenne relais de Marcinelle, ces espaces d'ouverture sont investis par les riverains du terrain sélectionné par Proximus en vue d'implanter leur antenne relais. Comme nous le démontrerons, les riverains vont alors profiter de cet espace, en vue de faire connaître leur opposition au projet, tout en interpellant les acteurs communaux sur les raisons sous-tendant leurs réticences face à un tel projet. Si cette opposition relève de prime abord du registre discursif esthétique, ce dernier va très rapidement muter, au travers de la structuration d'une mobilisation locale, vers un registre sanitaire et puis, plus tard, vers un questionnement de fond sur le rôle et les fonctions des innovations technologiques (ici l'UMTS) dans nos sociétés contemporaines. L'incapacité des instances communales (tant politiques qu'administratives) de prendre en compte ces demandes, va alors contribuer à un renforcement de l'opposition locale face au projet d'urbanisme permettant la structuration d'une lecture de la réalité sociale structurée autour d'une théorie du complot dans laquelle tant les instances

publiques (communes, Régions, Etat fédéral...), l'opérateur ou encore les procédures d'urbanisme sont remises profondément en cause. Comme nous le montrerons, cette opposition locale va alors déboucher sur la formulation de demandes particulières en vue de réduire la dissonance cognitive se créant entre les attentes sociales d'une part, ainsi que les attitudes et pratiques concrètes d'autre part. Les riverains concernés formuleront la demande de la création d'un réel espace de participation à l'échelle locale, permettant alors une contextualisation des projets d'urbanisme au contexte social dans lequel ces projets sont appelés à s'intégrer, mais aussi de la mise en place de structures et d'organismes susceptibles de fournir des informations pertinentes et crédibles nécessaires à la conduite d'un dialogue entre les différents acteurs concernés. D'une manière générale, les demandes formulées ne sont pas exclusivement fondées sur un rejet des projets d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile, mais bien sur la volonté de s'interroger sur les conditions de l'opérationnalisation de ces projets.

2.1. L'implantation d'une antenne relais de téléphonie mobile dans la zone du Bierchamp

Dans le cadre qui nous occupe, l'implantation d'une antenne relais de téléphonie mobile dans la zone du Bierchamp, l'identification de ces impulsions semble difficile. A des fins de clarté, nous considérerons, comme point de départ de la mobilisation locale, l'ouverture de la procédure de l'étape participative, au travers de la diffusion de l'avis d'urbanisme et de la mise en place d'un panneau d'urbanisme dans un périmètre de 100 mètres autour du lieu d'implantation. C'est, en effet, à la vue de ces panneaux qu'un des riverains a enclenché la dynamique de mobilisation.

2.1.1. L'ouverture de la mobilisation sociale: la découverte des panneaux d'urbanisme

Comme nous l'avons mentionné dans une partie antérieure, la procédure d'urbanisme organise l'ouverture des processus décisionnel au travers de la diffusion d'un «avis d'urbanisme». Ce dernier prend la forme d'une affiche posée à divers emplacements stratégiques, dans un périmètre de 100 mètres entourant le lieu du projet d'urbanisme. Dans le cadre de l'implantation de l'antenne relais sur

la zone du Bierchamp, la procédure de diffusion de l'information relative à la demande de permis de la part de Proximus ne déroge en rien à ces dispositions. Ainsi, le 7 février 2007, un avis d'urbanisme est diffusé sur la zone identifiée par le CWATUPE, à savoir une zone de 100 mètres autour de la zone répertoriée au cadastre comme «Charleroi 10ième div. Secteur A, n°193y2», autrement dit, le terrain vague loué par l'entreprise «Idéal déménagement» située sur la zone du Bierchamp à Marcinelle.

La prise de conscience de cet avis d'urbanisme semble s'être opérée de manière fortuite par les habitants du quartier. En effet, c'est lors d'une promenade dominicale, qu'un père de famille habitant dans le quartier du Bierchamp prend connaissance de l'avis d'urbanisme. Ce dernier, qui n'a pas été informé d'une quelconque manière par les autorités communales du projet d'implantation dans son quartier, est surpris et étonné qu'un tel projet puisse voir le jour. Il en parle alors à l'un de ses amis, libraire dans le quartier. Ce qui étonne le plus le père de famille c'est le sentiment que cet avis semble avoir été volontairement caché. Selon ce dernier, les panneaux d'avis étaient placés à des endroits peu fréquentés par les riverains et difficiles d'accès. Ces différents éléments, cumulés au fait que ce riverain n'avait pas été mis au courant d'un projet qui lui semblait cependant de première importance, renforce son sentiment de méfiance face au projet.

«Tout autour ce n'est que des maisons, donc tout les jardins donnent directement dessus. Ici il y a une petite route qui est la seule route qui permet d'accéder à cette société de transport, l'affiche ils l'ont mise ici. La seule affiche et uniquement là. Donc tout les gens qui habitent dans ces rues ci, comment voulez vous qu'ils voient là ?»
(un riverain)

Le libraire partage son avis. Ce dernier avait par ailleurs été alerté par la diffusion récente de l'émission «Question à la Une» des enjeux sanitaires entourant la multiplication des antennes relais de téléphonie mobile. Sa vigilance alertée, le libraire partage les inquiétudes de son ami d'autant plus que les différents éléments que ce dernier lui mentionne (lieux d'implantation des avis, la faible attention portée au placement des panneaux...) lui apparaissent interpellant.

«J’ai eu un coup de téléphone d’un de mes copains qui s’appelle Olivier qui me dit « Ecoute Tim, j’ai une très [insiste] mauvaise nouvelle à t’annoncer » je me dit qu’est ce qu’il va m’annoncer et il m’explique donc [heu] qu’il s’est promené avec les enfants une rue plus loin et qu’il a été attiré par une affiche qui était placée de travers qu’il est allé voir de plus près et il a ainsi découvert l’avis d’urbanisme [heu] [pause] l’avis d’urbanisme avec une demande de Proximus pour l’installation d’un mat de 30 mètres avec des antennes.» (Un riverain)

Le libraire, qui considère son commerce de proximité comme un lieu d’échange et de rencontre dans le quartier, prend alors la responsabilité d’en informer ses clients. Lors de ces échanges, le libraire est surpris des inquiétudes des riverains et de la surprise de ces derniers, quand on leur apprend le projet d’implantation de l’antenne relais. Personne ne semble au courant des projets dans le quartier et de nombreux riverains font également référence à la récente émission de «Questions à la Une». Le libraire, qui semble déjà agir en porteur de projet, est alors régulièrement interpellé par ses clients et riverains pour prendre en charge la création et diffusion auprès des autorités communales d’une pétition exposant les inquiétudes des riverains du Bierchamps. Le libraire semble au départ sceptique du succès potentiel d’une telle démarche mais, confronté aux diverses demandes sociales et à la violence des réactions des riverains, il accepte de mener une telle pétition («la petite pétition»).

«Je me suis un peu intéressé à ça. J’ai regardé sur Internet. Et alors j’ai tout d’un coup commencé à être assez énervé par des petits détails du genre que l’avis, l’affichage était disons pas caché mais pas très visible en tout cas, que des gens dans la rue qui étaient même voisins de cette affiche n’étaient pas au courant or ça faisait 13 jours que l’affiche était déjà mise. Donc j’avais vraiment le sentiment que l’on essayait de placer cette antenne sans [s’embrouille] essayer de présenter ça à la population, aux gens, pas les gens qui sont derrière un bureau mais

les gens qui tout les matins vont ouvrir les portes de leur cuisine qui donne accès sur le jardin et de ce trouver en face d'un mat de 30 mètres.» (Un riverain)

L'objectif de cette pétition, s'il n'était pas de mener une opposition farouche au projet d'implantation, consistait à interpeller les services d'urbanisme de la ville de Charleroi sur les interrogations des riverains face au projet jugé comme imposé aux riverains. L'idée est alors de «nourrir» le dossier administratif en vue d'attirer l'attention des services en charge sur le caractère controversé du projet d'urbanisme. Le libraire reconnaît cependant rapidement son incapacité à organiser, seul, une telle pétition qui sous-entend tout de même une mobilisation forte des habitants du quartier sur une vision partagée de la situation et la volonté d'agir, ensemble, contre les services communaux et l'opérateur de téléphonie mobile. Le libraire fait alors appel à deux de ses amis en vue d'appuyer son action: le propriétaire d'une petite entreprise située sur la zone du Bierchamp et le responsable du comité des parents de l'école du quartier, le seul mouvement associatif structuré sur la zone du Bierchamp. Sur la base de ce partenariat, le libraire fait alors appel à un plus large public et invite tous ceux qui se sentent volontaires pour participer à l'action de contestation à les rejoindre lors d'une réunion informelle. Une dizaine de personnes se joignent alors au libraire et ses deux amis. L'objectif de cette première réunion est de mettre en évidence une ligne stratégique susceptible de structurer l'action collective entreprise. Cependant, la discussion portera très rapidement sur la qualification de la nature du mouvement. Rapidement un accord entre les différents acteurs semble être trouvé en vue de qualifier leur mouvement de «réaction citoyenne».

«Ce qui est intéressant, c'est que l'on a parlé assez rapidement du fait de fabriquer un comité ou une ASBL et on s'est rendu compte que ce n'était pas tellement ça, ce qu'on voulait surtout c'était pas vraiment un comité qui décide des choses, on voulait surtout [heu-pause] que ce soit une réaction citoyenne c'est-à-dire une impulsion et plutôt que d'avoir une impulsion seul dans son living en disant « c'est dégueulasse, c'est crapuleux etcetera»,

essayer d'organiser les choses mais qu'il n'y ait pas de responsable en chef, de sous-chef.» (Un riverain)

Si cette qualification peut sembler banale, elle semble avoir impliqué de nombreuses conséquences pour les membres de la mobilisation. Ainsi, la qualification de «réaction citoyenne» impliquait pour les acteurs mobilisés une organisation non-hiérarchique, la construction de l'action («une impulsion») sur base des compétences des uns et des autres et le rejet de l'adoption d'une structure formelle à la mobilisation. Ainsi, la possibilité de constituer une ASBL est rapidement rejetée par l'ensemble des acteurs. La mobilisation est, dès le départ, comprise comme liée à un projet particulier et ne vise en aucune manière une forme de permanence au-delà de la conduite du projet contesté. De même, la forme d'ASBL est apparue aux yeux des différents acteurs mobilisés comme potentiellement dangereuse. En effet, la constitution d'une telle forme juridique impose des obligations tant sur le plan formel (dépôt de statuts, comptabilité...) que sur le plan informel (la constitution d'un objet large et intemporel). Qui plus est, l'idée défendue au travers de l'idée de réaction citoyenne est de fonder l'action sur le mode du consensus. En effet, les acteurs mobilisés pensaient qu'une structure trop formelle engendrerait des rapports de force et la constitution de clans qui étaient jugés comme autant de phénomènes intempestifs par les acteurs concernés.⁶⁶⁰ Le seul formalisme que les membres de la mobilisation acceptèrent fut la désignation d'un porte-parole: le libraire. Le mouvement avait tout de même besoin d'un représentant officiel dont la fonction était de veiller à l'organisation des réunions, à la diffusion et la centralisation des informations et documents. Une fois encore, le libraire, par sa position centrale et ses horaires de présence dans le quartier semblait tout indiqué pour prendre en charge cette mission de représentation. Même si ce dernier a accepté cette mission, il a cependant fait particulièrement attention à ne jamais se positionner au sein du mouvement comme *leader* (respect de la logique consensuelle).

⁶⁶⁰ Malgré la volonté des riverains de favoriser une structure informelle, la structuration de leurs actions relève d'une structure formelle au sens sociologique du terme (elle est le fruit d'une discussion, il y a donc une formulation des règles qui dirigeront cette structure). Il s'agit bien d'un comité, avec une répartition des tâches et une mise en commun. L'absence de hiérarchie entre les différents acteurs n'est pas le signe de l'absence de structure, mais bien un choix délibérativement effectué : le choix d'une différenciation verticale faible.

Au-delà des discussions relatives au statut et la nature de la mobilisation, l'objectif de cette première réunion était également de mettre en place une première action: la conduite d'une pétition appelée «petite pétition». Rapidement, les acteurs mobilisés reconnaissaient leurs connaissances limitées dans le domaine des ondes électromagnétiques. Ils décident alors de mener des recherches sur ce que sont les ondes électromagnétiques et de recenser les informations relatives aux possibles effets sanitaires relatifs à une exposition de longue durée à ce type d'onde. L'orientation vers les questions sanitaires n'a cependant pas été directement mobilisée par les acteurs. En effet, au départ, seul le registre esthétique semblait largement partagé par eux. Cependant, une des riverains, sociologue de formation, a fait émerger lors des débats les questions sanitaires qui ont rapidement pris le dessus sur les questions esthétiques. Il convient cependant de faire remarquer que si la question des effets potentiels sur la santé des ondes électromagnétiques semble déterminante pour les acteurs mobilisés, le choix de l'orientation de la mobilisation vers ce registre repose également sur un choix stratégique. En effet, dès la première réunion du comité, un des riverains attire l'attention sur le danger de tomber dans un conflit dit «NIMBY» dans lequel le registre esthétique est structurant. Selon ce riverain, la mobilisation d'un tel registre pourrait faire perdre de la crédibilité au mouvement local de contestation du projet. Toujours selon lui, la mobilisation du registre sanitaire apparaît comme plus «sérieux» et «rentable» politiquement. Cette logique sera alors, par la suite, valorisée par certains acteurs mobilisés ayant déjà une expérience dans les comités de quartier ou dans des expériences participatives. Au fur et à mesure que les discussions sont menées, l'approche sanitaire, au départ minoritaire, devient alors le registre principal susceptible de mobiliser, structurer et légitimer l'action collective entreprise.

En parlant du phénomène NIMBY: «(...) un phénomène que quelqu'un nous a expliqué lors de une de ces réunions et [heu] on a bien compris qu'il ne fallait pas que l'on tombe dedans, il ne fallait pas avoir un argumentaire limité quoi. Et on a réellement [heu-pause] repéré toutes le crèches d'enfants, on a repéré toutes les personnes âgées qui ont un pacemaker, ça c'était beaucoup plus chiffré et on savait directement de quoi on parlait à ce

moment là que dire «Merde trempette c'est moche». C'est vrai mais c'est pas suffisant comme paramètre.» (Un riverain)

En vue d'enrichir leurs informations sur les potentiels effets sanitaires, des «recensements» de la littérature sont menés par les différents acteurs mobilisés. Cette étape est autant un moyen d'enrichir les connaissances des acteurs mobilisés que de mettre en évidence la mesure dans laquelle ces enjeux sanitaires pouvaient constituer un problème pour les acteurs mobilisés (problématisation). L'accès aux informations se fait essentiellement au travers de sites Internet ou d'articles de presse, dont la crédibilité est elle-même parfois remise en cause par les acteurs eux-mêmes. Des prises de contacts sont également faites avec des associations environnementales, telles qu'Inter-Environnement Wallonie ou encore d'Etopia. Des renseignements sont aussi pris auprès des services de la commune mais avec peu de succès. Les difficultés d'accès, le manque de connaissance du personnel administratif et la difficulté à comprendre la procédure d'octroi d'urbanisme apparaissent très vite comme des freins pour les acteurs qui finissent par voir les autorités communales comme incapables, dans le meilleur des cas, et dans le pire des cas, velléitaires à participer aux questionnements entourant le projet d'implantation.

«De l'extérieur, expliqué en vitesse, ça a l'air bien organisé mais elles sont absolument nulles. Vous devez savoir par exemple qu'à l'urbanisme y'a des gens qui sont là pour donner l'avis [pause] concernant cette antenne qui ne savent pas ce que c'est une onde magnétique, c'est effrayant.» (Un riverain)

Des enquêtes de recensement sont également menées dans le quartier du Bierchamp. Les acteurs identifient par exemple, sur base des informations recueillies sur Internet, les personnes faisant partie des «personnes à risque» en cas d'exposition prolongée à des ondes électromagnétiques, telles les personnes ayant fait l'objet de l'implantation d'un *pacemaker*. Les acteurs mettent également en évidence, grâce à un riverain ingénieur et à l'IBPT, les tracés des ondes à partir du potentiel lieu d'implantation. Ils mettent ainsi en évidence des erreurs dans les

plans de Proximus, renforçant alors le sentiment de dangerosité des ondes pour la santé et la volonté pour les acteurs institutionnels (communes et opérateurs) de cacher la réalité aux riverains. Afin de mener leurs enquêtes, les riverains se documentent sur la physique des ondes, tracent les trajectoires sur base des données en leur possession et la hauteur des maisons, elle-même identifiée lors d'un recensement. Aux dires des acteurs mobilisés, cette étape semble s'organiser dans un climat informel et en mobilisant les connaissances des uns et des autres. La bonne entente permet alors de structurer un sentiment de cohésion dans le groupe des acteurs mobilisés d'autant plus fort que le sentiment de se faire «tromper» par l'opérateur et les instances publiques se renforce au travers des informations trouvées et des complications rencontrées dans la conduite de leur action.

Sur base des informations recueillies, les acteurs mobilisés mettent alors en place une première pétition qui rassemblera presque 103 signatures et prendra la forme de lettres individuelles envoyées à la commune pour mise au dossier administratif. Alors que l'on pouvait s'attendre à une baisse de motivation ou au risque d'un faible suivi de la part des autres riverains, la conduite de la pétition a eu pour effet à la fois de renforcer les acteurs déjà intéressés à la problématique, mais également de mobiliser de nouveaux acteurs.

«(...) on voulait, dans un premier temps, puisque nous n'avions pas beaucoup de pouvoir face à la décision qui se faisait à ce moment là, nous voulions que l'avis que la commune émet soit argumenté. C'est à dire que le dossier a permis de mettre en avant toute une série d'argumentation pour expliquer pourquoi cette antenne là n'était pas possible, donc en fait nous avons fait le travail que la commune n'a pas fait.» (Un riverain)

«(...) ce qui s'est passé c'est que une dizaine de personnes ont été sonner à toutes les personnes concernées autour de l'antenne donc situées à 50 ou 100 mètres de [heu] de l'antenne pour leur faire signer des pétitions individuelles. Donc ça s'est structuré, nous avons amassé des

renseignements : tiens, telle personne à un pacemaker, telle personne est fort inquiète, telle personne s'en fout, y'a un ou deux c'est arrivé.» (Un riverain)

Comme nous l'avons déjà mentionné, la pétition avait pour objectif d'ajouter du poids au dossier de l'urbanisme en vue de sensibiliser les acteurs en charge du dossier sur la remise en question par les riverains de l'opportunité d'un tel projet. Cependant, les acteurs mobilisés estimèrent que si les acteurs administratifs étaient une chose, les acteurs politiques en étaient une autre. Or, si le succès de la pétition fut unanimement reconnu par les acteurs mobilisés, le manque de réceptivité des services communaux mettait à mal l'objectif originel d'interpeller ces services. Les acteurs mobilisés estimèrent qu'il était donc nécessaire de poursuivre le mouvement en mettant en place une nouvelle stratégie en vue d'interpeller les acteurs politiques (les mandataires communaux) qui, en définitive, rendaient un avis sur le dossier pour le compte de la Région wallonne.

Arguments de la première pétition	
1.	Les riverains regrettent que depuis le 10/08/2005 les procédures d'octroi de permis d'urbanisme pour les stations relais GSM ne fassent plus l'objet d'une étude d'incidence
2.	Le réseau et sa capacité d'émission sont suffisants
3.	Intention du ministre Verwilghen (communication) d'obliger les opérateurs de mobilophonie à partager les sites pour l'implantation des antennes relatives à la technologie UMTS
4.	L'antenne est une pollution visuelle évidente et que les arbres, contrairement à ce que Primus avançait, ne seraient pas capables de masquer.
5.	Pollution visuelle (perte de la vue quasi exclusive que les habitants de Marcinelle ont sur la ville de Charleroi)
6.	Récent appel de la communauté scientifique au ministre R. Demotte (santé) sur l'anticonstitutionnalité à l'article 23 de la constitution (le droit à la santé) des dispositions relatives aux CEM prises par l'Etat Fédéral et la nécessité d'appliquer le principe de précaution
7.	Récent avis défavorable émis par la Région wallonne sur un dossier d'implantation d'une antenne GSM à Moha (Huy) (16/01/2007). Refus pris sur base des arguments « santé » avancés par les citoyens
8.	Les normes acceptables selon des scientifiques seraient de 0,6V/m et un périmètre de 300 mètres autour des antennes alors que dans le cas présent les 300 mètres ne sont pas rencontrés (seulement 200 mètres) et que l'on a une norme d'émission à 1V/m. La France et l'Allemagne comme d'autres Etats, vont bientôt adopter ces normes de sécurité.

L'interpellation du politique a été perçue par les acteurs mobilisés comme très sensible. En effet, la vie politique à Charleroi est depuis de nombreuses années fortement polarisée et le dossier prenait place dans un contexte politique complexe

prenant place en pleine période des «affaires».⁶⁶¹ Dans ce contexte, les acteurs mobilisés estimèrent qu'il était nécessaire de s'interroger sur la ligne de communication et sur la stratégie à adopter. Le registre sanitaire étant celui mobilisé, les acteurs estimèrent qu'il convenait d'approfondir leurs connaissances dans ce domaine. Ainsi, une deuxième réunion fut organisée. Cette dernière prit la forme d'une série de «tables rondes» dans lesquelles tout un chacun pouvait prendre la parole pour partager ses sentiments, ses informations ou ses critiques et attentes face à la mobilisation.

Lors de ces débats, l'orientation «écologique» était fortement marquée. Sans que la question des orientations politiques n'ait été débattue, il semble néanmoins qu'il existait au sein des différents acteurs mobilisés un certain accord sur une vision dite «écologique» qui, sans être reconnue, serait suffisamment forte pour que, d'un point de vue stratégique, toute relation directe avec les mandataires locaux écologiques soit volontairement tenue discrète à défaut d'être secrète.

Lors de cette deuxième réunion, un certain consensus émergea en vue de continuer la mobilisation et de mettre en place une stratégie d'interpellation des représentants politiques. L'objectif poursuivi était de fournir aux acteurs politiques une série d'informations susceptibles d'étayer un avis négatif de la commune contre le projet d'implantation de l'antenne relais dans la zone Bierchamp. L'idée est alors, pour les acteurs mobilisés, d'effectuer les recherches et les interrogations qui devaient normalement être menées par les instances communales en tant que telles. En effet, les acteurs mobilisés avaient l'impression que les acteurs politiques avaient l'habitude, dans ce genre de dossier, de rendre des avis sans que ces décisions ne soient fondées sur une série d'arguments ou sur la base de la reconnaissance d'une mobilisation locale forte contre le projet. Le manque de fondement aux avis rendus par la commune n'était alors pas suffisant pour «forcer» la Région wallonne à suivre l'avis de la commune. Les acteurs mobilisés, conscients que l'issue de leur mobilisation reposait sur un travail d'intéressement et d'enrôlement des acteurs publics, se positionnèrent dans une optique de «bataille» contre un adversaire clairement désigné: l'opérateur de téléphonie mobile, Proximus, et les autorités communales qui préfèrent le *statut*

⁶⁶¹ La ville de Charleroi a fait face dans le courant de l'année 2008-2009 à de nombreuses affaires de corruption touchant les représentants politiques locaux.

quo à des interrogations engendrant des redéfinitions des options prises à l'échelle de la commune et de la Région, potentiellement lucratives tant pour l'une que l'autre.

Afin de renforcer la cohésion du groupe et l'image par rapport aux acteurs extérieurs à la mobilisation, la décision fut prise d'adopter un logo. Ce dernier fut alors largement diffusé à l'ensemble des habitants de la zone du Bierchamp afin d'être placé bien en vue sur les façades des maisons.

Concernant le logo: *«Ce n'est pas tellement pour revendiquer des gens qui passent dans la rue c'était plutôt pour que les politiciens qui passent dans la rue, j'espère qu'il y en ait plus, et les médias qui arrivent « T'chieu dis [confusion] ». Si vous étiez venus au moment de la conférence de presse, y'avait pas une seule maison dans la rue du Bierchamps, dans la rue schmit enfin dans 5, 6 rues qui n'avait pas le logo.»* (Un riverain)

Si ce logo semble en effet avoir rempli son objectif de renforcer la cohésion du groupe déjà mobilisé, sa diffusion a également permis de rentrer en contact avec les personnes qui n'avaient pas, jusque là, été abordées. La diffusion a également permis de renforcer et, en même temps, d'étendre la mobilisation sociale contre le projet d'implantation de l'antenne relais.

Le sentiment de cohésion fut alors renforcé par la distribution de tracts dans le quartier, exposant des informations qui allaient à contresens des arguments exposés par les acteurs du quartier mobilisés. Ces tracts mettaient en évidence une série d'études scientifiques n'identifiant aucun lien de causalité entre l'exposition à des champs électromagnétiques et d'éventuels effets sanitaires. Ces tracts ne réussirent cependant pas à mettre à mal la cohésion et la légitimité des acteurs mobilisés. Par ailleurs, on pourrait avancer que ces tracts ont renforcé la cohésion du groupe car ces derniers furent distribués un dimanche matin, le seul jour de congé de la librairie, et le bruit se répandit alors que ces tracts étaient, en réalité, écrits et distribués par des fonctionnaires de la santé, renforçant dès ce moment la lecture dite «du complot», déjà fortement entretenue et mise en avant par les acteurs mobilisés.

C'est donc dans ce contexte, et après quelques hésitations, que les acteurs mobilisés ont opté pour la tenue d'une conférence de presse, suivie d'une nouvelle pétition dont l'envergure dépasserait la simple zone du Bierchamp. Ces deux actions menées, ils envisageaient d'interpeller, *via* un mandataire local, les responsables communaux sur l'opportunité d'un tel projet.

Les acteurs furent, de prime abord, apeurés par l'organisation d'une conférence de presse. En effet, nombreux d'entre eux ne connaissaient pas les moyens de mobiliser les médias sur ce genre de dossier, ni les pratiques en la matière. Encore une fois, certains acteurs mobilisés, compte tenu de leurs anciennes expériences ou de leurs professions, connaissaient les moyens de réunir la presse locale (télévisuelle et écrite), sur un tel dossier. L'invitation fut donc lancée aux acteurs de la presse locale, ainsi qu'à l'ensemble des groupes politiques démocratiques composant le conseil communal de Charleroi. Si la couverture médiatique a largement été considérée comme couronnée de succès, l'interpellation du politique fut nettement moins réussie. Sur l'ensemble des groupes politiques invités, seule une représentante du cdH avait fait le déplacement. Le parti libéral (MR) estima la formule peu pertinente et promit de prendre contact avec le comité ultérieurement, ce qu'il ne fit jamais. Le comité demanda aux représentants d'Ecolo de ne pas faire le déplacement, afin de ne pas trop marquer politiquement le comité. Et finalement, le parti socialiste, le parti majoritaire à la commune de Charleroi, jugea qu'au vu de l'importance du dossier, il n'était pas nécessaire pour les mandataires ou un représentant de la section locale du parti de faire le déplacement. L'échevin de l'urbanisme a cependant convié les représentants du comité ultérieurement, afin qu'ils puissent lui exposer leurs revendications, sans que cette rencontre n'aboutisse à un vrai échange sur le fond du problème.

Lors de cette conférence de presse, un accord fut également pris avec la représentante du cdH, mandataire communale jugée comme indépendante, afin que cette dernière interpelle le bourgmestre lors de la séance du conseil communal à l'agenda duquel le dossier de l'antenne relais sera inscrit. Cette conférence de presse menée, une deuxième pétition fut alors conduite sur la zone du Bierchamp et au-delà. Cette dernière remportera 1267 signatures et sera déposée à l'échevin de l'urbanisme en vue de l'interpeller sur l'opportunité d'un tel projet d'implantation dans un environnement social largement radicalisé.

«Les 103 signatures, c'était pour influencer l'urbanisme, et les 1267 signatures c'était pour influencer la commune. Donc il y a eu [répétition] deux façons différentes d'attaquer le problème et ce sont des choses bien différentes, on voulait mettre la pression sur les échevins pour que vraiment ils fassent quelque chose et on voulait grossir le dossier de l'urbanisme pour que lorsqu'il arrive à la Région wallonne, à Namur, les responsables de l'urbanisme aient un gros dossier. (...) on a bien compris qu'en multipliant le nombre de points de touche aux différents responsables ça faisait beaucoup plus important évidemment.» (Un riverain)

Ce dernier exposera l'ensemble des arguments et positions des acteurs locaux lors de la séance du conseil communal au cours de laquelle le projet d'implantation était discuté. Comme il l'avait été également prévu, la mandataire cdH interpella également le bourgmestre sur le sujet.⁶⁶² Cette interpellation sera suivie d'une intervention du libraire, porte-parole du comité, en vue d'exposer aux acteurs politiques le contexte d'implantation et les inquiétudes des acteurs locaux face à de tels projets.

Face à ces revendications, le bourgmestre faisant fonction exprima son soutien aux acteurs de la mobilisation tout en mettant en évidence les limites d'intervention de la commune dans la procédure d'octroi du permis d'urbanisme. Comme nous l'avons déjà exposé, cette marge de manœuvre est, dans la pratique, relativement faible puisque que la commune n'a en la matière qu'un pouvoir d'avis, le dernier mot revenant aux autorités de l'urbanisme de la Région wallonne. La majorité communale reconnu cependant la pertinence des arguments avancés par les acteurs locaux et rendit un avis négatif sur le projet d'implantation.⁶⁶³

⁶⁶² A titre d'indication, la majorité politique de la ville de Charleroi est composée des socialistes (PS), libéraux (MR) et sociaux-chrétiens (cdH). Seuls les écologistes (Ecolo) se retrouvent dans l'opposition. Le Bourgmestre, J.J. Viseur, est quant à lui issu du groupement politique sociaux-chrétien (cdH).

⁶⁶³ Remarquons que certaines communes adoptent également des règlements de police générale fixant des normes d'exposition supérieures aux normes fédérales et régionales en matière

Arguments de la commune
- Mobilisation forte de l'opinion publique (réclamations, pétitions) - L'antenne ne s'intègre pas dans le cadre bâti - Implantation dans une zone à forte densité de population - Le projet d'implantation ne permet pas de renforcer les lignes de force du paysage - L'implantation de l'antenne aurait un impact direct sur le paysage visible de la voirie - Les normes utilisées par l'Etat Fédéral sont des dispositions qui ne sont pas relatives à des normes d'émission pour des riverains mais bien dans le cadre d'une activité professionnelle - Les normes avancées par l'Etat Fédéral sont moins strictes que les dispositions prises par la Région wallonne et qui ont été annulées - Les normes avancées ne font pas l'objet d'un consensus scientifique et ne peuvent dès lors être considérées comme fiables

Face à cet avis négatif ainsi qu'à l'ensemble du dossier, les autorités de l'urbanisme de la Région wallonne estimèrent les arguments présents dans le dossier suffisamment pertinents pour justifier un refus d'octroi de permis d'urbanisme pour le projet d'implantation d'une antenne relais de téléphonie mobile dans la zone du Bierchamp.

Arguments de la Région
→ Le projet présenté ne correspond pas à l'objet principal de la zone (activité économique mixte). Remarquons tout de même qu'il existe des dispositions permettant des dérogations mais que <i>in casus</i> elles n'ont pas été actionnées → Mobilisation sociale forte → Le projet n'est pas conforme aux objectifs poursuivis par le SDER (Schéma de Développement de l'Espace Régional) adopté le 27/05/1999 → Le projet n'est pas conforme aux dispositions reprises dans « le recueil de bonnes pratiques en matières d'implantation d'installation d'antenne de mobilophonie » exigeant un regroupement des installations, une obligation de partage des sites, favorisant la concentration des installations. → La Région Wallonne propose un site à Proximus qui serait plus adéquat pour le projet en question : l'autoroute A503 sortie n°31

d'exposition aux ondes électromagnétiques. En effet, en application de l'article 135 §2 de la Nouvelle Loi Communale, certaines communes interprètent de manière extensible leur compétence en matière de police générale et adoptent des dispositions plus contraignantes sur base du principe de précaution. Le Conseil d'Etat a par ailleurs reconnu la légalité de ces dispositions. Cette dernière s'entend cependant dans des conditions très strictes qui, depuis l'adoption de l'AR de 2005 et des nouvelles normes régionales, ne devraient plus se rencontrer.

Suite à l'avis négatif rendu par les autorités régionales, les riverains se félicitent de leur démarche et de la manière dont ils ont pu, ensemble, mobiliser les ressources suffisantes pour infléchir une décision dont ils avaient l'impression qu'elle leur échappait. Cette mobilisation a permis de construire un sentiment d'appartenance à un quartier, de faciliter la rencontre des acteurs et, finalement, a permis aux riverains de s'appropriier leur quartier. Toutefois, les effets sur le long terme semblent relativement limités. En effet, une fois la décision de la Région connue, la mobilisation persiste pendant quelques mois mais, très vite, s'effrite: les acteurs ne se voient plus, plus aucune réunion n'est organisée et finalement la mobilisation s'éteint. Le libraire, qui est, nous l'avons montré, reconnu par tous comme le *leader* du mouvement, n'arrivera en effet pas à rassembler suffisamment de ressources pour stabiliser le mouvement contestataire sur le moyen terme. Il considère cependant que la victoire de la mobilisation doit avant tout être comprise comme une bataille remportée mais pas la guerre. Selon le libraire, suite à la mobilisation dans l'urgence contre le projet de l'antenne relais, une vigilance sur le long terme devrait être menée. En effet, dans son optique, un «plan B» existe et les opérateurs attendraient un moment de distraction des riverains pour adopter une nouvelle solution, sans prendre en considération les revendications directes et indirectes sous-tendant la mobilisation des acteurs du quartier du Bierchamp.

2.2. La nature des revendications sociales exprimées par les riverains

Tout au long de la mobilisation, différents types d'oppositions sont émises par les riverains. Sans vouloir identifier l'ensemble des registres discursifs mobilisés, nous aimerions tout du moins mettre en évidence les grands registres qui structurent et légitiment la mobilisation des acteurs du Bierchamp. La mise en évidence de ces registres permet alors de rendre compte de la complexité des oppositions qui ne peuvent se limiter au registre esthétique.⁶⁶⁴ En effet, l'étude de cette mobilisation met en évidence des demandes complexes qui se combinent et participent alors à des questionnements fondamentaux sur le sens et l'utilité des nouvelles technologies. Elles contribuent, de ce fait, à l'appropriation sociale d'un concept qui apparaît comme relativement flou: l'environnement.

⁶⁶⁴ Heinich N., Les colonnes de Buren au Palais-Royal: ethnographie d'une affaire, *Ethnologie française*, n° 4, 1995.

2.2.1. Une opposition mobilisant le registre esthétique et économique

Comme dans la majorité des conflits urbanistiques, et plus particulièrement dans les conflits dits d'implantation, c'est tout d'abord et principalement le registre esthétique qui est mobilisé par les acteurs. Les revendications esthétiques portent plus particulièrement sur les altérations que l'implantation d'une telle antenne va engendrer sur le paysage. Cette approche est double. Il s'agit, tout d'abord, d'une altération directe; les riverains mettent en évidence les nuisances visuelles que va provoquer l'antenne relais dans leur espace d'habitation (la vue de leur chambre, de leur terrasse...). Cette première approche est renforcée par le fait que la zone du Bierchamp est située en périphérie du centre de la ville et en hauteur. Les habitants du quartier bénéficient dès lors d'une vue sur la vallée jugée comme un atout spécifique des habitations du quartier. Les riverains avancent alors que l'implantation de l'antenne relais gâcherait la vue que les habitants du quartier ont sur la vallée.

Dans un deuxième temps, les riverains mettent en perspective les impacts esthétiques engendrés par l'implantation de l'antenne relais. En dépassant les nuisances engendrées par cette antenne sur leur cadre de vie, les riverains font remarquer que compte tenu de la hauteur moyenne des habitations dans le quartier, l'antenne, vu sa hauteur, ne peut s'intégrer dans les lignes de force du paysage de la zone du Bierchamp.

Si le registre esthétique est important et à la source de la mobilisation des acteurs, il s'avère très rapidement limité. Comme nous l'avons montré, les acteurs, confrontés à l'administration et à la réalité économique, vont très rapidement reléguer ce registre discursif au second plan. En effet, ils s'aperçoivent très rapidement que la mobilisation d'un tel registre ne leur permettra pas de «gagner» la bataille dans laquelle ils se trouvent enrôlés. Dans cette optique, l'ensemble des revendications relevant du registre esthétique seront progressivement contrebalancées par des revendications jugées stratégiquement plus pertinentes, comme le registre sanitaire.

Enfin, le registre esthétique aboutit à une opposition fondée sur le registre économique. En effet, les riverains s'interrogent sur les impacts économiques que la nuisance esthétique engendrée par l'implantation de l'antenne va faire porter sur le quartier. Les riverains s'interrogent ainsi sur l'influence négative de ces nuisances sur la valeur vénale des habitations. Le quartier du Bierchamp étant une zone présentant un profil socio-économique relativement faible, la possible diminution de la valeur économique des habitations est vécue comme inacceptable. Ce sentiment est d'autant plus important qu'il se combine, pour les habitants, à l'impression d'être manipulés par les opérateurs. Ils considèrent en effet qu'une alliance économique entre les autorités publiques et les opérateurs de téléphonie mobile a été conclue et que ces derniers tentent de leur imposer des projets qui jouent à leur détriment.

2.2.2. Une opposition relevant du registre sanitaire et procédural

Comme nous l'avons mentionné, le principal registre convoqué par les acteurs mobilisés relève du «sanitaire». Ceux-ci s'interrogent sur les possibles effets sanitaires qu'une exposition de longue durée à des ondes électromagnétiques peut engendrer comme impacts sur leur santé. Les acteurs effectuent alors des recherches, principalement au travers de sites Internet, lesquelles alimentent leurs angoisses, le cas échéant. Se rendant compte des incertitudes entourant la question des possibles effets sanitaires des ondes électromagnétiques, les riverains considèrent leurs questionnements comme pertinents et nécessaires à prendre en compte, dans la conduite de projets d'implantation.

Le questionnaire sanitaire aboutit dès lors à un questionnaire sur les normes fixées par le Gouvernement fédéral. Sans remettre en cause la gestion de la problématique des ondes électromagnétiques au travers de l'adoption de normes, les acteurs s'interrogent cependant sur la manière dont ces normes sont adoptées. Ainsi, les acteurs s'interrogent sur les éléments pris en considération, sur les études mobilisées ou encore sur l'intégration, ou non, de certaines variables contextuelles dans l'adoption des normes belges. Les acteurs questionnent davantage la manière dont les normes sont adoptées que les normes en tant que telles (le processus plus que l'*output* du processus). Cependant, les acteurs mobilisés interrogent également le mécanisme de gestion en tant que tel. En effet,

ils ne comprennent pas pourquoi les normes d'émission ne peuvent être contextualisées au cas par cas. Dans leur optique, s'il est possible d'identifier un cadrage particulier pour la gestion des ondes électromagnétiques (comme l'adoption de normes ou l'intégration de ces questions dans les procédures d'urbanisme), les riverains ne comprennent pas pourquoi ce cadre ne peut être interrogé, contextualisé ou adapté en fonction des contingences particulières dans lesquelles une antenne relais est appelée à s'intégrer. Pour les acteurs mobilisés, une telle contextualisation devrait être possible. D'ailleurs, dans leur esprit, la procédure de consultation et d'information du public telle que prévue dans le cadre de la procédure d'octroi du permis d'urbanisme est sensée offrir à l'ensemble des acteurs légitimes un espace de définition du projet.

«Le contexte ce n'est que le citoyen qui peut l'apporter. Il n'y a personne qui s'occupe du contexte. En fait c'est ça le problème : y'a personne qui s'occupe du contexte. Eux, s'occupent de « Est-ce que l'antenne va tomber ou pas ? », Proximus lui s'inquiète de « Est-ce qu'elle va émettre ou pas ? », l'Etat c'est « Est-ce que je vais être payé ou pas ? » mais le citoyen n'a aucune place là-dedans.» (Un riverain)

Dans cette optique, le questionnement sur les enjeux sanitaires aboutit, dans la pratique, à une profonde remise en question de la procédure d'octroi des permis d'urbanisme et, plus particulièrement, de l'espace symbolique d'ouverture de la procédure aux acteurs concernés. Les acteurs mettent en évidence que ces espaces d'ouverture ne sont pas opérationnels, sur un plan concret. Ils interviennent trop tard dans la procédure, lorsque l'ensemble des options envisagées sont déjà stabilisées et ne sont que très difficilement susceptibles d'être modifiées. Ces espaces participatifs sont alors vécus, par les acteurs, comme des espaces tout au plus informatifs voire, dans les perceptions les plus extrêmes, comme des espaces instrumentalisés par la commune et les opérateurs pour forcer la main des riverains. Dans le prolongement de ce sentiment, il est également essentiel que les fonctionnaires soient formés à comprendre le contenu des dossiers qu'ils traitent. Toute hésitation, erreur ou manque de connaissances des agents de l'Etat contribue au développement ainsi qu'à la validation du sentiment de manipulation

ressenti par les acteurs, et participe alors à la constitution ou au renforcement d'une «théorie du complot»⁶⁶⁵, radicalisant alors les espaces de rencontre et de ventilation de l'action publique.

2.2.3. Une opposition relevant d'un registre technique

Comme nous l'avons mentionné précédemment, ce n'est pas uniquement l'implantation d'un mât dans la zone du Bierchamp qui est remise en cause, au travers de la mobilisation sociale. Il s'agit également, pour les acteurs, d'une fenêtre d'opportunité qui leur permet de mener un débat sur le sens et les enjeux portés par les nouvelles technologies. Ainsi, ce qui est en jeu dans le débat sur l'implantation d'une antenne relais de téléphonie mobile, c'est aussi le rôle, la place et la fonction de la téléphonie mobile dans la société contemporaine. Il ne faut donc pas comprendre la mobilisation des acteurs comme une opposition farouche à la téléphonie mobile, mais bien un questionnement sur les avantages comparatifs d'une telle technologie. Toutefois, il s'agit également d'une interrogation plus profonde sur l'importance relative de l'avancée des technologies de la télécommunication (dans ce cas-ci, la technologie UMTS) qui se structure autour de l'implantation d'une antenne relais dans la zone du Bierchamp. On voit alors émerger des questionnements sur le sens d'avoir des technologies susceptibles de permettre de voir des films sur son téléphone portable.

«(...) c'est pas que je suis contre les GSM, le fait c'est que je n'ai pas d GSM mais c'est un choix personnel mais je me rends compte que les gens qui ne font pas spécialement le même métier que moi aient besoin d'un GSM. Je ne me battais pas tellement contre ça, je me battais contre la nouvelle technologie des 3G, du haut débit. Avoir le mail sur son GSM pour moi c'était un non-sens et d'autant plus avoir la télévision sur son GSM. C'est la cible, les utilisateurs c'est uniquement les jeunes. [Pause] Moi j'ai deux enfants je trouve ça absolument débile de regarder

⁶⁶⁵ Campion-Vincent V., *La société parano. Théories du complot, menaces et incertitudes*, Payot, Paris, 2005.

un film sur un GSM, sur un petit écran. Donc je me suis dit ça va amener énormément de nuisances au quartier pour un bénéficiaire qui ne fait pas évoluer notre société (...).» (Un riverain)

Au travers de ce questionnement, il est également question de mener une approche comparative des risques qui sont liés à l'utilisation des ondes électromagnétiques. Ainsi, les acteurs mobilisés avouent ne pas être contre la téléphonie mobile mais demandent qu'une réflexion plus structurelle sur cette dernière soit menée. Cette réflexion doit notamment porter sur la mise en relation des avantages et des inconvénients posés par cette technologie (approche coûts/bénéfices dans une logique comparative et intégrée des risques).

D'une manière plus générale, les riverains voient, au travers du projet d'implantation de l'antenne relais, une opportunité pour repenser la manière dont les questions environnementales sont traitées à Charleroi. En effet, les questions de pollutions et de nuisances de toute nature (notamment sonores car le ring intérieur passe également tout près de la zone du Bierchamp) sont légion, dans la région de Charleroi. La ville étant largement industrialisée, la population est exposée en permanence à de nombreuses nuisances. Dans ce contexte, l'antenne représente un objet circonscrit et suffisamment manipulable qui permette une mobilisation des acteurs. Le conflit autour de l'antenne relais devient alors un indice d'une demande plus large de la part des acteurs mobilisés.

2.3. La procédure d'octroi du permis d'urbanisme comme problème: les positions des acteurs mobilisés

En prenant du recul par rapport aux différentes informations recueillies, trois grandes trames de fond peuvent être identifiées.

- Une nécessité de contextualisation
- Une nécessité de mettre en évidence les lieux de convergence des relations sociales
- Une nécessité de coordination

En analysant les différentes interviews, il apparaît qu'il est nécessaire de mettre en place des systèmes permettant la contextualisation des procédures et des décisions publiques. Si cette demande émane principalement des riverains, il semble évident que cette fonction devrait être remplie par les autorités publiques et, plus particulièrement, par les autorités communales. Cette possibilité de mettre en perspective les projets d'implantation pourrait alors limiter l'effet «d'irréversibilisation» des procédures que l'opérateur tente de mettre en place.

Cette contextualisation pourrait s'effectuer par l'établissement d'une structure permanente et indépendante, susceptible de donner les informations et le support nécessaire aux riverains, pour prendre part au processus décisionnel.

«(...) au moment de la remise du dossier à l'urbanisme je trouve que l'on devrait avoir un véritable pouvoir, au même titre que le dossier apporté par Proximus, c'est à dire que l'on devrait avoir un pouvoir [pause] même si il n'est pas financier, nous n'avons pas de pouvoir financier, je trouve que le pouvoir de la population devrait avoir le même poids que l'avis financier des personnes qui déposent le dossier. Qu'il y ait un véritable dialogue, un véritable rapport. Aussi bizarre que cela puisse paraître, cette antenne elle est possible, on serait peut-être d'accord de la mettre mais il aurait fallu, on a beaucoup discuté de ça, de créer une espèce de comité, de table-ronde rassemblant les différents pouvoirs. Je pense, sincèrement, c'est peut-être utopique qu'il serait possible de mettre à la même table la vision politique, la demande de l'opérateur, un vrai représentant du quartier, qui connaît vraiment son quartier c'est à dire qui sait qui habite et créer un dialogue à ce niveau là.» (Un riverain)

Cette option, si elle semble une bonne solution pour pallier le manque d'expertise des riverains, n'est pas suffisante pour permettre une véritable participation, tout en responsabilisant les riverains en les incluant dans les processus de revendication. En effet, l'élément déclencheur de la participation c'est bien la

prise de connaissance par les riverains d'une décision ou d'une future décision. Pour ce faire, il s'avère essentiel d'identifier les canaux d'information et d'échange d'information de la population cible. Dans le cas qui nous occupe, la librairie et de l'association des parents d'élèves se sont révélés être des endroits adéquats pour la diffusion des informations relatives au permis d'urbanisme. En optant pour une démarche proactive d'information et de communication avec le public cible, les autorités communales auraient pu éviter, en tout ou en partie, la construction d'une problématisation à l'origine de la mobilisation sociale. Il serait donc nécessaire, dans un objectif de bonne gouvernance, d'identifier les lieux de convergence des relations sociales ainsi que de construire une véritable stratégie de communication et d'ouverture à partir de ceux-ci.

Cette politique d'ouverture n'est cependant possible que si, et seulement si, la commune acceptait ce rôle. En effet, à la suite de nos entretiens, il semble évident qu'il existe, dans le chef de la commune, une confusion des rôles. S'il est exact que la relation s'établissant entre la commune et la Région Wallonne dans le cadre de l'application de l'article 127 du CWATUPE est une relation d'exécution, il n'en demeure pas moins qu'il ne faut pas se limiter à cette première approche. En effet, en se limitant à une approche littéraire, voir littérale, de l'article 127, la commune fait abstraction de la raison profonde de son rôle d'exécution : la contextualisation, la proximité avec ses habitants, sa connaissance du terrain... Dans la pratique, le rôle de la commune est d'apporter, de mettre en place de mesures de contextualisation et de coordonner les différents acteurs entre eux. Le rôle de la commune s'apparente donc bien plus à gérer et administrer ce travail en interdisciplinarité. Cela implique une ouverture des procédures décisionnelles et la création d'une véritable stratégie de communication. Cependant, il est nécessaire aussi d'encadrer avec vigilance ce travail en interdisciplinarité. Dans ce processus, un pouvoir de discrimination des revendications, des informations, etc., apparaît dans les mains des fonctionnaires communaux. Il est évident qu'un tel rôle de coordination ne peut être demandé à Proximus qui ne détient ni la légitimité, ni la capacité de mettre en place une telle politique.

Le rôle du Conseil Supérieur de Santé, ou son absence de rôle actif, tant dans le discours mobilisé par les riverains que dans une politique de diffusion et de communication des informations relatives aux ondes électromagnétiques, ne peut

évidemment être éludé. Une piste d'explication vient de la décrédibilisation par les acteurs associatifs des espaces fédéraux, du manque de transparence et de visibilité du CSS. Une autre suggère que la montée en puissance des autorités régionales dans le domaine de la gestion des ondes électromagnétiques éloigne de plus en plus le CSS des riverains.

Enfin, au niveau des normes d'émission prises par l'Etat Fédéral, il semble qu'elles soient le résultat d'une discussion au cœur de laquelle le principe de précaution a été l'élément déclencheur mais également structurant. Cette définition par la pratique du principe de précaution a ainsi permis pour les pouvoirs publics de clore la discussion, non seulement sur le contenu et la signification du principe de précaution mais, qui plus est, sur la nature de son application dans une problématique particulière. C'est ainsi que les dispositions contraignantes de discussion, de débat et d'information propres aux procédures de permis d'environnement et aux études d'incidence auxquelles, jusque-là, les opérateurs de téléphonie mobile devaient faire face, ont été abrogées y substituer une « simple » demande de permis d'urbanisme aux dispositions légèrement plus contraignantes et dont les modalités opératoires sont régies par l'article 107 du CWATUPE. La conséquence principale de cette nouvelle disposition est que le débat sur les conséquences potentielles pour la santé des ondes électromagnétiques est clos, ne laissant dans l'escarcelle de l'arène publique que les questions d'esthétique ou d'urbanisme. On assiste donc à la scission de la problématique en deux parties, dont les règles du jeu divergent pour l'une et pour l'autre. Cette scission est source de frustration pour les riverains puisque ceux-ci mobilisent toujours l'argumentaire santé sans pour autant trouver de partenaire ou de réceptacle à leurs revendications puisque politiquement et juridiquement parlant, le problème est clos. Ce sentiment de se sentir « floués », contribue dès lors au renforcement de la réalité ergotique mobilisant les riverains.

La mobilisation est dès lors perçue de manière différente par les acteurs participant à la problématique. En effet, Proximus considère la mobilisation sociale comme une forme d'attaque et une remise en cause des décisions publiques qu'ils représentent mais surtout d'appliquer à la lettre. La réponse de Proximus est cependant bien différente de la défense, pendant de l'attaque. Se considérant dans son bon droit et se targuant d'une protection légale à toute

épreuve, Proximus n'entend pas remettre en cause sa politique ni sa stratégie, face à la mobilisation citoyenne, quelle que soit la forme qu'elle emprunte.

La commune, quant à elle, considère la mobilisation comme une contrainte pesant sur les procédures établies et comme un simple conflit NIMBY dont la légitimité semble seulement reposer sur la défense des avantages individuels et non de l'intérêt de tous.

Les riverains, quant à eux, considèrent leur mobilisation comme un droit, voir un devoir, comme un signal d'alarme lancé à l'encontre des politiques.

Conclusions

Au travers de ces différentes étapes, le projet d'implantation d'une antenne relais par l'opérateur passe d'un projet économique à un projet urbanistique. Pour ce faire, les acteurs économiques et les opérateurs de téléphonie mobile mettent en place des stratégies d'intéressement et d'enrôlement des acteurs publics en vue de constituer une alliance. Cette dernière doit être suffisamment stable pour qu'elle ne puisse être remise en cause sur le forum des communautés des politiques publiques à l'échelle locale, une fois que les riverains sont officiellement invités à agir sur le forum.

L'alliance entre les acteurs économiques et les acteurs publics locaux s'opère au travers de la mobilisation de ressources. Ainsi, les acteurs économiques constituent en interne des groupes de projets hétérogènes. En effet, dans ces «clusters», on retrouve des juristes, des ingénieurs, des spécialistes de la communication, des économistes ainsi que des spécialistes en santé publique. Ainsi, le *cluster* est présenté à l'extérieur comme un «mini» forum des communautés des politiques publiques. Dans ce cas de figure, l'alliance avec les acteurs publics permet d'imposer la configuration de ce «mini» forum comme la forme légitime du forum des communautés des politiques publiques à l'échelle locale.

	Acteur économique	Acteurs scientifiques	Acteurs publics	Acteurs sociaux
Porte-parole	L'opérateur concerné	Des ressources pour les acteurs actifs dans le processus de construction de l'action publique	Les autorités communales concernées	Les riverains
Problématisation	Problème technique, urbanistique et économique		Problème urbanistique	Problème sanitaire
Intéressement	Construction de partenariats directs en amont de la procédure d'urbanisme		Organisation d'une procédure de consultation	Interpellation et mobilisation locales
Enrôlement	Adoption d'un avis positif ou négatif des autorités communales concernant le projet d'implantation			

L'alliance est elle-même renforcée par la mobilisation d'un registre discursif hétérogène. En effet, les acteurs économiques intéressent les acteurs publics au travers d'un registre tant économique et urbanistique que sanitaire. Ainsi, les acteurs économiques développent une stratégie d'intéressement basée sur un discours prenant en considération les avantages économiques et fiscaux que les projets d'implantation peuvent avoir pour les autorités communales. La nature «vé nale» de ce discours est cependant contrebalancée par la mobilisation d'arguments d'autorité, tels que le respect des normes d'exposition ou encore la mobilisation de données scientifiques et techniques démontrant la prise en compte des enjeux sanitaires par les acteurs économiques.

Enfin, au-delà de ce discours, les acteurs économiques mettent en place des stratégies de persuasion plus directes. En effet, les acteurs économiques construisent leurs stratégies d'intéressement et d'enrôlement des acteurs publics locaux sur base d'une relation de confiance et d'exclusivité. Ainsi, si les acteurs publics refusent de se laisser enrôler par les acteurs économiques, ces derniers mobiliseront leur alliance avec les acteurs régionaux en vue d'imposer leur référentiel aux acteurs publics locaux.

Plus particulièrement, l'objectif poursuivi par les acteurs économiques sur le forum des communautés des politiques publiques local est de rendre superflu, voire illégitime, l'espace participatif prévu par la procédure d'urbanisme. En effet, en tissant une alliance avec les acteurs publics locaux en amont de la procédure

d'urbanisme, les acteurs économiques tentent d'inclure les acteurs publics dans la décision d'implantation. Cette intégration des acteurs publics locaux génère alors des irréversibilités puisque, en devenant un acteur actif de la décision, les acteurs publics locaux ne peuvent que difficilement remettre en cause le projet d'implantation. Cette intégration a également comme corollaire de rendre illégitime, non pas l'espace participatif officiel mais bien l'intégration des riverains à cet espace participatif. En effet, l'alliance entre acteurs économiques et acteurs publics locaux étant stabilisée, les revendications des riverains, en fin de processus d'urbanisme, sont présentées par les acteurs économiques comme une remise en cause infondée et irrationnelle. La confrontation à ces «irrationalités» est également l'occasion pour les opérateurs de se rendre compte que les autorités politiques locales ne sont pas automatiquement les représentants légitimes des intérêts locaux et de la population. Bien au contraire, les représentants des intérêts locaux se sont avant tout les riverains. L'irrationalité de ces revendications sociales est d'autant plus renforcée que les acteurs économiques peuvent avancer qu'ils ont pris en compte les enjeux soulevés par les riverains (enjeux environnementaux, enjeux sanitaires et enjeux urbanistiques). Les riverains se trouvent alors marginalisés sur le forum des communautés des politiques publiques local et ne peuvent renverser l'alliance entre acteurs économiques et acteurs publics et ce, indépendamment de la mobilisation de ressources scientifiques remettant en cause le référentiel des acteurs économiques.

Cependant, si cette situation est «l'idéaltype» proposé par les acteurs économiques, il s'avère dans la réalité que les acteurs économiques surestiment la stabilité de leur alliance avec les acteurs publics, tant locaux que régionaux. En effet, comme nous l'avons déjà montré dans les chapitres précédents, le poids relatif des riverains sur le forum des communautés des politiques publiques à tendance à s'amplifier, par rapport aux acteurs publics. Ainsi, plus nous descendons dans les niveaux de pouvoir, plus les acteurs publics se trouvent en proximité avec les riverains, leur électorat. Ainsi, plus l'on descend dans les échelons de pouvoir, plus les acteurs publics se montrent sensibles aux revendications sociales. Cette situation trouve son apogée à l'échelle locale. Ainsi, dans le cadre d'une controverse relative à un projet d'implantation d'une antenne relais de téléphonie mobile, les acteurs publics sont particulièrement attentifs aux demandes sociales. Dans ce cas de figure, il n'est pas rare que les acteurs publics

locaux cassent leur alliance avec les acteurs économiques et rendent un avis négatif relatif à l'implantation d'une antenne relais sur leur territoire communal. Lorsque cela se produit, les acteurs publics constituent une alliance avec les riverains face aux acteurs économiques. Il revient alors aux acteurs publics régionaux de donner une suite favorable, ou négative, à la demande de permis d'urbanisme. Cependant, en cas de forte mobilisation des riverains face à un projet d'implantation d'une antenne relais, les acteurs publics régionaux, eux-mêmes liés à leur électorat, risquent fort de rejeter également l'octroi du permis d'urbanisme. La perte est alors sèche pour les acteurs économiques qui voient leur projet d'implantation rejeté. La stratégie des riverains, visant à investir l'espace local en vue de faire valoir leur référentiel, peut donc s'avérer, de manière très indirecte, efficace.

Intermezzo-Le régime local des ondes électromagnétiques

1. L'échelle locale: quand la dynamique institutionnelle et économique de la Région entend brider l'espace local

L'espace local est un espace important voire crucial de la gestion des ondes électromagnétiques. C'est en effet à ce niveau que les orientations adoptées à d'autres niveaux de pouvoir s'inscrivent dans une réalité: l'implantation d'une antenne relais. Comme nous l'avons montré, c'est aussi à ce niveau que de nombreuses mobilisations et remises en question du cadre de gestion des enjeux liés aux ondes électromagnétiques sont mises à l'agenda politique.

L'importance d'associer les acteurs publics locaux, les «street level bureaucrats», au processus de mise en œuvre est clairement démontrée dans la littérature scientifique. Ainsi, Wallis et Dollery mettent en évidence que la qualité de l'action publique est largement corrélée à «(...)the increasing devolution of power and responsibility from the center to local implementation networks.»⁶⁶⁶ L'importance de cette délégation n'est pas que plus déterminante au sein de domaines d'intervention pour lesquels de nombreux acteurs sont actifs dans le processus de construction et de mise en œuvre de la politique publique. En effet, «In the areas in which multi-agencies, community groups and nongovernmental organizations should work together to solve common problems, the development of networks, linked by trust and reciprocity, should be considered a priority. In order to play a catalytic role within the development of these networks, Governments should exert a democratic leadership, so they can join isolated and conflicting groups in order to increase social cohesion.»⁶⁶⁷ De fait, il fut attesté par de nombreuses études de terrain que la prise en compte des acteurs locaux dans les processus de mise en œuvre des politiques publiques peut se traduire par une plus grande flexibilité et une innovation accrue. En effet, dans le prolongement des recherches sur le principe de subsidiarité, le recours aux acteurs

⁶⁶⁶ Wallis J., Dollery B., Government failure, social capital, and the appropriateness of the New-Zetland model for public sector reform in developing countries, *World Development*, Vol.29, n°2, 2001, p.245-263.

⁶⁶⁷ Pereira L., *The power to bridge: contributions to understand how street-level workers may use their social capital to promote joint-action*, working paper, EGPA annual conference, 2010, p.7.

locaux permettrait de mieux adapter les modalités des politiques publiques aux attentes et particularités locales.⁶⁶⁸ L'apport des acteurs locaux ne peut cependant s'avérer performatif que dans la situation où une marge de manœuvre leur est accordée. Autrement dit, l'apport décisif que peuvent avoir les acteurs locaux dans un processus de mise en œuvre d'une politique publique ne peut se produire que si les acteurs locaux ont les moyens, compris au sens large du terme, de se réappropriier les modalités de l'action publique.⁶⁶⁹

La politique de gestion des ondes électromagnétiques, à cheval entre les approches sanitaires, économiques et urbanistiques semblent de prime abord prendre en compte l'importance des acteurs locaux dans la gestion de la politique. Ainsi, la procédure d'octroi du permis d'urbanisme prévoit la conduite d'un espace de gestion local. Ce dernier est appelé à faciliter l'émergence et la prise en compte des intérêts locaux dans le processus d'implantation de l'antenne relais. Cependant, comme nous l'avons montré dans le chapitre 6, cet espace de négociation et de réappropriation sociale semble largement parasité, tant par les stratégies des acteurs économiques que par les acteurs publics régionaux. En effet, comme nous l'avons mentionné, l'espace local est perçu par les acteurs économiques comme un espace d'incertitude sur lequel ils n'ont que peu de prise. Afin de réduire cette zone d'incertitude, ils vont alors mettre en place des stratégies d'intéressement et d'enrôlement des acteurs publics locaux afin de réduire la marge de manœuvre des acteurs sociaux dans le processus d'octroi du permis d'urbanisme.

De leur côté, les acteurs publics régionaux tentent également de réduire l'espace de réappropriation des acteurs locaux. En effet, comme nous l'avons mentionné pour les acteurs publics régionaux, la marge de manœuvre des acteurs publics locaux est une source de fragilisation du leadership régional et ne peut en définitive que fragiliser le projet politique porté par les acteurs publics régionaux. Le choix du PIR est alors un moyen de réduire la marge de manœuvre des acteurs locaux et a comme corollaire de ne pas permettre une réappropriation sociale des projets d'implantation. Les acteurs publics locaux désinvestissent alors le forum

⁶⁶⁸ Moody, S. M., Musheno M., Palumbo D., Street-Wise Social Policy: Resolving the Dilemma of Street-Level Influence and Successful Implementation, *The Western Political Quarterly*, Vol. 43(4), 1990, p.833-848.

⁶⁶⁹ Löffler, E., Governance as an emerging trend in the public sector, in Bovaird T., Löffler E. (Eds.), *Public Management and Governance*, Taylor & Francis e-Library, USA, p.161-174.

des communautés des politiques local. Ils vont ainsi renoncer à construire une expertise locale ou encore de se positionner en tant que «porteur de projet» à l'échelle locale. Dans cette situation, nous conviendront qu'autant les acteurs publics régionaux que les acteurs publics économiques participent, voire génèrent, les controverses locales qui sont tout autant de freins au projet politique wallon qu'à la rencontre d'objectifs économiques.

Dans ce contexte, les acteurs publics locaux voient leur marge de manœuvre réduite à son strict minimum: la gestion administrative du dossier. La procédure de consultation publique n'est alors plus qu'une simple formalité générant de nombreuses frustrations auprès des acteurs sociaux locaux mobilisés. Ces mobilisations vont alors participer à une requalification majeure des règles de représentation à l'échelle locale. En effet, poussés dans le dos par de fortes mobilisations, les acteurs publics locaux, qui étaient considérés comme les porte-parole des acteurs sociaux locaux, vont être obligés de renoncer à leur alliance avec les acteurs économiques, afin de maintenir leur légitimité auprès des acteurs sociaux locaux. Toutefois, les acteurs sociaux locaux ne se sentent pourtant pas représentés par les acteurs publics locaux, le bourgmestre ou l'échevin de l'urbanisme par exemple. Bien au contraire, les acteurs locaux s'estiment les seuls acteurs légitimes pour participer au processus de décision puisqu'il s'agit avant tout d'un dossier qui les concerne au premier plan. Par ailleurs, l'effacement des autorités locales et leur manque d'expertise dans le domaine des ondes électromagnétiques les décrédibilisent aux yeux des acteurs sociaux à agir sur le forum des communautés de politiques publiques.

Dans ce contexte, le niveau local apparaît comme un espace dans lequel les règles d'accès au forum des communautés des politiques publiques est anarchique et ne fait pas l'objet de règles précises et clairement formulées. On voit alors émerger de nombreux acteurs qui agissent comme leurs propres porte-paroles et des acteurs, tels que les acteurs publics, qui sont *a priori* considérés comme les porte-paroles des acteurs locaux mais qui se trouvent délégitimés par ces derniers. Les acteurs publics locaux sont alors amenés, afin d'éviter de se voir complètement marginalisés du forum des communautés des politiques publiques, de prendre à leur compte les revendications sociales. Les acteurs publics locaux rendent alors,

sans égards pour leur éventuelle alliance avec les acteurs économiques, des avis négatifs au Gouvernement régional.

Cette anarchie à l'échelle locale met en évidence un problème de gouvernementalité. Plus particulièrement, la difficulté de construire un compromis à l'échelle locale semble mettre en évidence ce que la littérature dénomme comme un «gouvernance gap».⁶⁷⁰ Ce dernier engendre alors en pratique une perte de «capacité de gouvernance»⁶⁷¹ rendant alors l'espace local largement ingouvernable. Cette manque de capacité illustre alors clairement que le recours au principe de précaution⁶⁷² en tant que mode de gestion publique des choix technologiques,⁶⁷³ s'inscrit dans un contexte décisionnel en évolution.⁶⁷⁴

Ce manque de capacité à gouverner justifie également que l'utilisation de ce principe fonde une demande croissante d'ouverture du processus décisionnel qui se traduit par une offre participative accrue, offre en laquelle certains voient la promesse ou le moyen de concrétiser la société de «gouvernance».⁶⁷⁵ Il ne s'agirait plus seulement de combler l'ignorance des citoyens relative à une question particulière, mais bien d'articuler l'expertise à la concertation sociale pour construire un référentiel global de sécurité partagé sur base d'une Co-orientation des participants au dialogue. On assiste donc, sous le mot d'ordre de la précaution, à deux changements concomitants, le premier affectant les critères d'acceptabilité sociale des choix technologiques, le second transformant les

⁶⁷⁰ Bovens M.; t'Hart P.; Peters B.G. (Eds.), *Success and Failure in Public Governance - A Comparative Analysis*, Elgar Publishing Limited, Cornwall, 2004.

⁶⁷¹ Nelissen, N., The Administrative Capacity of New Types of Gouvernante, *Public Organization Review*, n°2, 2002, p.5-22.

⁶⁷² Ewald F., Gallier C., De Saderleer N., *Le principe de précaution*, P.U.F., Paris, 2001.

⁶⁷³ Roany (de) C., Des principes de précaution, analyse de critères communs et interprétation différenciée, *Revue Juridique de l'Environnement (R.J.E.)*, n°2, 2004, p. 143-156.

⁶⁷⁴ Kooiman J., *Modern Governance*, Sage, Londres, 1993.; Lascoumes P., La précaution comme anticipation des risque résiduels et hybridation de la responsabilité, *L'Année Sociologique*, Vol.2, n°46, 1996, p. 358-382.; Gossmann E., Saurugger S., Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ?, *Revue Française de Science Politiques*, Vol. 56, n°2, avril, 2006, p. 299-321.

⁶⁷⁵ Barber B. R., *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley (CA), 1984.; Fishkin J. S., *The Voice of People. Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, U.S.A., 1995.; Beielet T. C., Cayford J., *Democracy in practice: public participation in environmental decisions*, Ressources For The Future, Washington, 2002. ; Willis H. H., Dekay M. L., Morgan M. G., Florig H. K., Fischbeck P. S., Ecological risk ranking: development and evaluation of a method for improving public participation in environmental decision making, *Risk Analysis*, Vol.24, n°2, 2004, p.363-378.; Larceneux A., *Le principe de précaution: débats et enjeux*, Editions Universitaires de Dijon (E.U.D.), Dijon, 2005.; Tabara J.T., Precaution and participatory integrated assessment of GM crops in Spain, *Water science and technology*, n°52, Vol.6, 2005, p.107-113.; Faget J., Médiation et post-modernité, *Négociations*, n°6, Vol.2, 2006, p.51-62.

processus de construction et de mise en œuvre de la décision, lesquels deviennent en soi une source de légitimation sociale.⁶⁷⁶ De nouveaux processus délibératifs sont ainsi mis à l'agenda politique et scientifique, créant des enjeux inédits et, jusqu'à présent, peu étudiés.

Cette mise à l'agenda a pour conséquence d'ouvrir les frontières de l'objet de la décision, et ce à deux niveaux au moins: dans un premier temps, on ne se limite plus en effet à la seule analyse du coût / bénéfice direct du risque à gérer, puisqu'on intègre des données sur les effets indirects induits dans d'autres secteurs.⁶⁷⁷ Ce sont, ensuite, les frontières spatiales et temporelles de l'objet de la décision qui sont repoussées pour ainsi évaluer le caractère «raisonnable» de la relation entre coûts et bénéfices d'une même option scientifique.⁶⁷⁸ Au bout du compte, c'est donc à une véritable redéfinition du principe de justice distributive et d'équité sociale qu'aboutit, initiée par le principe de précaution, cette construction d'un référentiel global de sécurité partagé.⁶⁷⁹

Dans cette configuration, la construction de l'acceptabilité sociale des choix technologiques passe par l'organisation d'un dialogue entre acteurs publics, scientifiques, partenaires socio-économiques (stakeholders) et grand public. Ce dialogue porte notamment sur l'application du principe de précaution, non pas comme référentiel d'action substantif, définissant le contenu de la décision, mais comme ensemble de règles procédurales structurant le processus décisionnel de manière telle qu'il puisse être qualifié de «précautionneux» par l'ensemble des acteurs concernés. Une argumentation scientifique n'étant plus suffisante dans un tel cadre pour justifier une décision politique, un nouveau cadre décisionnel doit être proposé: le choix se porte actuellement sur des procédures participatives dans lesquelles les acteurs concernés, dont les citoyens, Co-créeraient un référentiel

⁶⁷⁶ Groux G., L'action publique négociée. Un nouveau mode de régulation ? Pour une sociologie politique de la négociation, *Négociations*, n°1, 2005, p.57-70. ; Pidgeon N. F., Poortinga W., Rowe G., Jones., Walls J., O'Riordan T., Using surveys in public participation processes for risk decision making. The case of the 2003 British GM nation ? Public Debat., *Risk Analysis*, Vol.25, n°2, 2005, p. 467-479.

⁶⁷⁷ Hofseter P., Bare J.C., Hammitt J.K., Murphy P.A., Rice G.E., Tools for comparative analysis of alternatives: competing or complementary perspectives?, *Risk analysis*, Vol.22, n°5, 2002, p. 833-851.

⁶⁷⁸ Bourg D., Whistleside K. H., Précaution: un principe problématique mais nécessaire, *Le Débat*, n°129, mars-avril, 2004, p.153.

⁶⁷⁹ Tornblom K., Foa U., Choice of a distribution principle: Crosscultural evidence on the effects of resources, *Acta Sociologica*, n°26, 1983, p.161-173.; Cvetkovich G., Earle T., The construction of justice: a case study of public participation in land management, *Journal of Social Issues*, n°50, 1994, p.163-178.

commun de sécurité. Cependant, l'analyse de la gestion des ondes électromagnétiques tend à montrer à quel point les autorités locales sont rendues incapables de prendre des initiatives en matière d'innovation managériale, quelles que soient ces dernières. De son côté, la Région a tenté de mettre en place de nouveaux instruments, le PIR ou encore la conférence du Ministre Antoine. Cependant, le poids des enjeux liés aux ondes électromagnétiques n'a pas pu infléchir la dynamique des idées à l'échelle régionale. Dans ce contexte, les questions posées par les acteurs sociaux, les enjeux portés par le principe de précaution se réduisent à l'adoption d'instruments de gestion au demeurant classique: des normes d'exposition, par ailleurs remises en cause tant sur la forme que sur le fond. Ces instruments de gestion, ne peuvent alors que générer de nombreuses frustrations. En effet, l'ensemble des mobilisations, des questions et des enjeux générés par l'utilisation des ondes électromagnétiques ne sont pas pris en compte. Ce manque de capacité d'adaptation des instruments de gestion participent alors à la radicalisation des positions des acteurs actifs sur le forum des communautés des politiques publiques et ce à tous les niveaux de pouvoirs auxquels la question est mise à l'agenda politique.

Chapitre 7 - En guise de conclusion

Introduction

La présente recherche visait à proposer une analyse de l'action publique pensée sous le label de la précaution. Ce dernier entend qualifier les processus de construction de l'action publique s'opérant dans un univers dit «controversé». L'étude portait plus particulièrement sur la catégorie des «controverses sociotechniques»,⁶⁸⁰ c'est-à-dire les controverses se caractérisant par un objet technique (1) dont les enjeux, de natures multiples, peuvent être régulés suivant différentes modalités (2). La sélection des solutions mobilise des acteurs hétérogènes dont les représentations du problème varient et ne sont pas automatiquement compatibles (3). En ce sens, les controverses sont plus qu'une simple confrontation d'alternatives. Elles sont des espaces symboliques dans lesquels s'affrontent différents acteurs, véhiculant des problématisations variées. Les controverses ne sont alors plus seulement «techniques» mais deviennent des controverses «sociotechniques».⁶⁸¹ La construction de l'action publique en situation de controverses s'opère dès lors dans un environnement largement incertain, justifiant l'invocation du principe de précaution. Dans ce contexte incertain, les informations pertinentes à prendre en compte dans le processus de construction de l'action publique sont donc appelées à évoluer au fil du temps. En ce sens, les modes de résolution de la controverse ne peuvent être que temporaires (4).

Dans le contexte particulier de la controverse sociotechnique, l'objectif de la recherche était de rendre compte des processus structurant l'émergence d'une politique publique confrontée à des incertitudes multiples quant à l'objet régulé. Pour ce faire, la recherche s'est focalisée sur l'étude de la construction de l'action publique encadrant l'exploitation des ondes électromagnétiques. En effet, le développement d'une série d'innovations technologiques se fondant sur la

⁶⁸⁰ Callon M., Pour une sociologie des controverses technologiques, *Fundamenta Scientiae*, Vol.12, n°4, 1981, p.381-399.

⁶⁸¹ Lascoumes P., De l'utilité des controverses socio-techniques, *Journal International de Bioéthique*, Vol.13, 2002/2.

technique des ondes électromagnétiques doit faire face à de nombreuses incertitudes quant aux effets techniques et sociaux qu'elles génèrent. L'analyse a plus particulièrement investi le développement de la téléphonie mobile. Le choix de cette technologie est apparu pertinent, compte tenu du contexte incertain dans lequel le réseau de téléphonie mobile est appelé à se développer. Ces incertitudes portent plus particulièrement sur les effets sanitaires et techniques d'une exposition prolongée des citoyens aux rayonnements électromagnétiques. Mais au-delà de ces enjeux, le développement de la téléphonie mobile s'inscrit dans un contexte au sein duquel des incertitudes sociales sont également formulées. Ainsi, de nombreux acteurs questionnent la pertinence et les impacts d'une telle technologie (famille, école, sentiment de sécurité...).⁶⁸²

Au terme de l'analyse, il convient de s'interroger plus en détail sur l'apport de la présente étude aux recherches relatives à la construction de l'action publique en situation de controverse sociotechnique. Pour ce faire, nous présenterons, en conclusion, les récentes hypothèses exposées par la littérature scientifique sur le sujet avant de dessiner, dans un deuxième temps, une synthèse des apports de l'analyse à l'étude de l'action publique en situation de précaution. Nous terminerons par une mise en perspective de nos résultats de recherche.

1. L'action publique sous le label de la précaution: entre approche intégrée et approche comparative des risques

Une lecture analytique de la littérature scientifique portant sur l'application du principe de précaution met en évidence la manière dont la gestion publique des incertitudes passe par le développement de nouveaux instruments d'action publique.⁶⁸³ Deux hypothèses semblent plus particulièrement se dégager de la

⁶⁸² Collins J.W., Collins H., Mobile phone masts, social rationalities and risk: negotiating lay perspectives on technological hazards, *Journal of risk research*, Vol.13, n°5, 2010, p.621-637.; Fallon C., Joris G., Zwetkoff C., Using stakeholders'expertise in EMF and soil contamination to improve the management of public policies dealing with modern risk: when uncertainty is on the agenda, in Martorell S. (Ed.) et al., *Safety, reliability and risk analysis*, Vol. 2, Londres, 2008, p. 1609- 1617.

⁶⁸³ Callon M.(Ed.), Lascoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.; Beiele T. C., Cayford J., *Democracy in practice: public participation in environmental decisions*, Ressources For The Future, Washington, 2002.; Godard O., *Le principe de précaution, une nouvelle logique de l'action entre science et démocratie, Philosophie Politique*, 2000.; Fiorino D. J., Citizen participation and environmental risk: a survey of institutional mechanisms, *Science, Technology and Human Values*, n° 15, 1990, p. 226-243.; Lash S., Szerszynki B., Wynne B. (Ed.), *Risk, Environment and Modernity. Towards a New*

littérature. Pour commencer, confrontés à l'émergence de nouveaux risques, les acteurs publics seraient invités à adopter de nouveaux instruments d'action publique susceptibles de développer une approche «comparative»⁶⁸⁴ et «intégrée»⁶⁸⁵ des risques. Ces nouvelles approches permettraient aux acteurs publics de replacer la gestion des risques dans un contexte systémique en essayant, dans la mesure du possible, de prendre en compte les coûts de l'action et de l'inaction.

Ces innovations sont justifiées par le caractère inopérant des instruments de prévention des risques. En effet, dans un contexte marqué d'incertitudes multidimensionnelles, il n'est plus possible de construire l'action publique dans un espace prévisible. Les systèmes d'encadrement des risques (assurances, probabilités objectives...) sont rendus inapplicables et entravent la construction de l'action publique.⁶⁸⁶ L'invocation du principe de précaution justifierait alors des adoptions et des innovations des instruments d'action publique.

D'autres travaux postulent que l'invocation du principe de précaution reviendrait également à reconnaître la légitimité de nouveaux acteurs à participer au processus de construction de l'action publique.⁶⁸⁷ L'émergence de ces nouveaux acteurs, et leur intégration dans les processus de construction de l'action publique, engendrerait alors une redéfinition des conditions d'identification des «insiders»

Ecology, Sage, London, 1996.; Tabara J.T., Precaution and participatory integrated assessment of GM crops in Spain, *Water science and technology*, N°52, Vol. 6, 2005, p. 107-113.; Willis H. H., Dekay M. L., Morgan M. G., Florig H. K., Fishbeck P. S., Ecological risk ranking: development and evaluation of a method for improving public participation in environmental decision making, *Risk Analysis*, vol. 24, n°2, 2004, p. 363-378.

⁶⁸⁴ Hammitt J.K., Harvey C.M., Equity, efficiency, uncertainty, and the mitigation of global climate change, *Risk analysis*, 20(6), 2000, p.851-860.

⁶⁸⁵ Power M. McCarthy L.S., A comparative analysis of environmental risk assessment/risk management frameworks, *Environmental science and technology*, May/1998, p.224-231.; Huppes G., Simonis U.E., Environmental policy instruments in a New era, Working paper, 2000. www.leidenuniv.nl/interface/cml/sep/publications/index.html; Smith V.K., Walsh R., Do painless environmental policies exist?, *Journal of risk and uncertainty*, 21(1), p.73-94.; Jones K., Klein H., Lessons from 12 years of comparative risk projects, *Annual review of public health*, n°20, 1999, p.159-172.; Mongenstern R.D., Shah J.-S., Sessions L., comparative risk assessment: an international comparison of methodologies and results, *Journal of hazardous materials*, n°78, 2000, p.19-39. Pour des exemples d'application de la méthode voir: Krayenbuhl M.P., Kaiser M., Lamas V., Van der Sluijs J., Cloppet P., Diagnosing and prioritizing uncertainties according to their relevance for policy: the case of transgene solencing, *Science for the total environment*, Vol.390, n°1, 2008, p.23-34; Tengs T.O., Adams M.E., Pliskin J.S., Safran D.G., Seigle J.E., Weinstein M.C., Graham J.D., Five-hundred life-saving interventions and their cost-effectiveness, *Risk analysis*, 15(3), 1995, p.369-389.

⁶⁸⁶ Ewald F., Philosophie de la précaution, *L'Année Sociologique*, n° 46, Vol. 2, 1986, p. 382-412.

⁶⁸⁷ Callon M., Lacoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.

et des «outsiders» des politiques publiques.⁶⁸⁸ Ce faisant, certains auteurs soulignent que le principe de précaution engendrerait une requalification des principes de hiérarchisation de l'agenda politique et des modalités d'action publique.⁶⁸⁹

Le principe de précaution est alors présenté par certains auteurs comme un principe de légitimation⁶⁹⁰ et, dès lors, d'autorité, qui s'impose aux acteurs actifs dans le processus de construction de l'action publique. L'invocation de ce principe justifierait ainsi une transformation en profondeur des modalités d'action publique.

L'analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques illustre bien comment la logique de précaution impose une reconfiguration des modes de prise de décision et de gestion des enjeux publics. Ce faisant, l'invocation du principe de précaution attire l'attention des acteurs publics sur la nécessité d'intégrer davantage de «pluralité»⁶⁹¹ et ce, tout au long du processus de production et de mise en œuvre de l'action publique.⁶⁹² Cette démarche de précaution se traduit, dans la pratique, par des interrogations profondes sur les modes de gestion publique des incertitudes.⁶⁹³ Le cas des ondes électromagnétiques expose ainsi comment la nécessité de gérer les incertitudes passe par un travail sur les frontières disciplinaires, lequel est pertinent dans le cadre de l'étude de la

⁶⁸⁸ Godard O., Le principe de précaution. Renégocier les conditions de l'agir en univers controversé, *Natures, sciences, sociétés*, vol.6, n°1, 1998.; Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.

⁶⁸⁹ Zaccai E., Missa J.-N. (Eds.), *Le principe de précaution. Signification et conséquences*, Ed. de L'université de Bruxelles, Bruxelles, 2000.; Lascoumes P., La précaution comme anticipation des risque résiduels et hybridation de la responsabilité, *L'Année Sociologique*, Vol. 2, n°46, 1996, p. 358-382.; Allain S., La médiation environnementale comme système politique de régulation. Application au gouvernement de l'eau, in Faget J. (Dir.), *Médiation et action publique. La dynamique du fluide*, Presses Universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 2005.

⁶⁹⁰ Bechmann P., *Le principe de précaution*, Ed. Litec, Paris, 2002.; Bourg D., Whiteside K. H., Précaution: un principe problématique mais nécessaire, *Le Débat*, n°129, mars-avril, 2004, p.153.; Chesneaux J., Pour une culture politique du temps, *Futuribles*, n°9, 1998, p. 57-68.; Fisher E., Harding R., *Perspectives on the Precautionary Principle*, Federation Press, Sydney, 1999.; Godard O., Vive le principe de précaution, *Sociétal*, n° 44, 2ème trimestre, 2004, p. 42-47.; Godard O., De l'usage du principe de précaution en univers controversé, *Futuribles*, n°239-240, 1999, p. 37-60.

⁶⁹¹ Judge D., Pluralism, in Judge D., Stoker G., Dolman H. (Eds.), *Theories of urban politics*, Sage, Londres, 1995, p.13-34.; Dupuy C. Halpern C., Les politiques publiques face à leurs protestataires, *Revue Française de Science Politique*, Vol.59, n°4, 2009, p.701-722.

⁶⁹² Hermet G., Un régime à pluralisme limité ? A propos de la gouvernance démocratique, *Revue française de science politique*, n°54, Vol. 1, 2004, p. 159-178.

⁶⁹³ Callon M.(Ed.), Lascoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.

démarche de précaution.⁶⁹⁴ En effet, le cas des ondes électromagnétiques montre comment, au-delà du travail sur les frontières, la question des incertitudes a tendance à réduire la pertinence des approches préventives. L'analyse de ce cas permet de souligner la manière dont l'action publique est appelée à se construire suivant des approches transversales, nécessitant la mise en place de dynamiques d'apprentissage dans des espaces spatio-temporels considérablement élargis.

Au-delà de cet éclairage, l'analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques permet également d'affiner les recherches portant sur la construction de l'action publique en situation de précaution. Elle permet, notamment, d'attirer l'attention de l'analyste sur les dynamiques multi-niveaux structurant la construction de l'action publique et ses impacts particuliers dans le champ de la précaution. L'analyse permet également de mettre en évidence les transformations des modalités d'action publique et l'évolution du rôle des acteurs publics dans un contexte de précaution. Ce faisant, l'analyse permet aussi de mettre en évidence l'émergence de ce que la littérature sur le sujet dénomme comme «l'Etat régulateur».⁶⁹⁵

Enfin, l'analyse de l'action publique liée aux ondes électromagnétiques permet de mettre en évidence les processus d'inscription progressive des logiques de précaution dans un environnement politique particulier. L'analyse démontre plus particulièrement comment la logique de précaution entre en interférence avec des logiques institutionnelles qui contribuent largement à minimiser cette dernière, tout au long de la séquence de la politique publique.

⁶⁹⁴ Lascoumes P., *L'éco-pouvoir: environnements et politiques*, la Découverte, Paris, 1994.

⁶⁹⁵ Chevallier J., La régulation juridique en question, *Droit et Société*, 2001, n°49, p. 827 et suiv.; Chevallier J., *L'État post-moderne*, LGDJ, Coll. Droit et Société, Paris, 2004.; Compile J., Jobert B. (Dir.), Les métamorphoses de la régulation politique, LGDJ, Coll. Droit et Société, Paris, 1988.; Maille M. (dir.), *La régulation entre droit et politique*, L'Harmattan, Coll. Logiques juridiques, Paris, 1995.; Majone G., *La Communauté européenne : un État régulateur*, Montchrestien, Paris, 1996.; Morand C.-A. (dir.), *L'État propulsif*, Publisud, Paris, 1991.; Timsit G., Les deux corps du droit : essai sur la notion de régulation, *Revue française d'administration publique*, 1996, n°78, p. 375 et suiv.

2. Apports du régime de régulation des ondes électromagnétiques pour l'analyse de l'action publique sous le label de la précaution

2.1. Un politique multi-niveaux comme dynamique de l'action publique

Comme mentionné dans le chapitre deux, la logique multi-niveaux s'est imposée à notre démarche à la suite de notre étude exploratoire. Cette approche multi-niveaux permet en effet de mettre en évidence les variations des poids relatifs des acteurs dans les différents forums et ce, aux différents niveaux de pouvoir étudiés. L'analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques s'inscrit dans le prolongement des recherches actuelles visant à rendre compte des nouveaux modes de régulation. Ces derniers participent à faire émerger de nouveaux acteurs suivant des logiques et des modalités distinctes.⁶⁹⁶ Dans le prolongement de ces recherches, l'analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques attire plus particulièrement l'attention sur le fait qu'aucun acteur ne peut imposer *de facto* sa vision du problème. De ce point de vue, certains acteurs importent davantage que d'autres et se positionnent comme des acteurs «pivots» dans le processus de construction de l'action publique. Le cas des ondes électromagnétiques illustre dès lors comment se multiplient, depuis une vingtaine d'années, les acteurs et les intérêts structurant les processus de construction de l'action publique.

L'analyse multi-niveaux permet également de rendre compte de la manière dont ces acteurs portent des problématisations d'un niveau de pouvoir à un autre. Plus particulièrement, les acteurs véhiculent, aux différents niveaux de pouvoirs, des instruments de gestion publique qui incarnent une problématisation particulière. Cependant, chaque niveau de pouvoir semble bénéficier de sa propre dynamique. En ce sens, la mobilisation ou l'invocation de certains instruments d'action publique à un niveau de pouvoir fait l'objet d'une inscription de cet instrument dans la dynamique propre de l'échelon auquel il est convoqué.

⁶⁹⁶ Favre P., *Comprendre le monde pour le changer. Epistémologie du politique*, Presse de Science Po, Paris, 2005.; Commaille J., Jobert B. (Dir.), *Les métamorphose de la régulation politique*, LGDJ, Paris, 1998.; Le Galès P., Lorrain D., Gouverner les très grandes métropoles, *Revue Française d'administration publique*, n°107, 2003, p.305-318.; Duschene S., Muller P., Représentations croisées de l'Etat et des citoyens, in Favre P., Hayward J., Schemeil Y. (Dir.), *Être gouverné. Etude en l'honneur de Jean Leca*, presse de Science Po, Paris, 2003, p.35-51.

Par exemple, les normes de l'OMS en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques sont mobilisées à tous les niveaux de pouvoir mais favorisent des problématisations relativement contrastées. A l'échelle européenne, les normes de l'OMS favorisent la DGSANCO et fonde une stratégie de «Spill over»⁶⁹⁷ de la Commission sur les compétences sanitaires. A l'échelle fédérale belge, ces normes favorisent une lecture coopérative du fédéralisme alors qu'à l'échelle régionale, elles participent à la construction de l'identité politique wallonne. Enfin, à l'échelle locale, ces normes permettent de rassurer les riverains d'antennes et éviter l'émergence de contestations.

Le cas des ondes électromagnétiques permet alors de se rendre compte de la manière dont une même norme peut être utilisée à différents niveaux de pouvoirs, donnant l'illusion d'une certaine homogénéité de la politique publique, mais qui traduit pourtant des réalités contrastées, aux différents niveaux où cette même norme est convoquée. En ce sens, l'étude des ondes électromagnétiques attire l'attention sur les processus particuliers de transferts de politiques publiques. L'étude de la politique de régulation des ondes électromagnétiques permet notamment de mettre en évidence, comme le soulignent Favarel-Garrigue, Godefroy et Lascoumes, qu'un «(...) transfert de politiques publiques ne signifie ni uniformisation ni harmonisation.»⁶⁹⁸ Bien au contraire, le cas des ondes électromagnétiques expose comment une politique publique et ses instruments sont réinterprétés à travers des réseaux et des médiateurs⁶⁹⁹ qui varient tout au long du cycle de vie de la politique en question. Ce processus de réinterprétation rend alors compte du processus d'inscription progressif des modalités de la politique publique dans l'environnement institutionnel dans lequel cette dernière est convoquée.⁷⁰⁰ Le cas de la politique des ondes électromagnétiques permet en effet de rendre compte comment des acteurs hétérogènes, s'associant et se dissociant, participent à redéfinir les modalités de l'action publique suivant des contraintes exogènes, mais aussi et avant tout endogènes. On réalise alors, mais nous y reviendrons ultérieurement, à quel point les enjeux de précaution se

⁶⁹⁷ Massé S., Richards J., La Commission européenne. Une bourse pour les idées et les intérêts, *Revue française de science politique*, Vol.46, n°3, 1996, p.409-430.

⁶⁹⁸ Favarel-Garrigues G., Godefroy T., Lascoumes P., Les porteurs directs de la surveillance financière, *Critiques internationales*, n°48, 2010, p.81.

⁶⁹⁹ Hall P.A., Policy paradigms, social learning and the State: the case of economic policy making in Britain, *Comparative politics*, Vol.25, n°3, p.1993, p.275-296.

⁷⁰⁰ Chiapello E., Medjad K., Une privatisation inédite de la norme: le cas de la politique comptable européenne, *Sociologie du travail*, Vol.49, n°1, 2007, p.46-64.

trouvent euphémisés par des logiques institutionnelles variant à chacun des niveaux de pouvoir où cette politique est appelée à s'inscrire.

L'approche multi-niveaux permet également de prendre conscience des stratégies des acteurs visant à construire progressivement des irréversibilités. L'objectif poursuivi est alors de réduire les marges de manœuvre de chacun des acteurs aux différents échelons de pouvoir, ainsi que de s'assurer de la transposition de certaines problématisations dans des environnements pourtant hétérogènes. Afin d'identifier ces différentes stratégies, la sociologie de la traduction semble particulièrement bien adaptée. En effet, ce cadre théorique permet de mettre l'accent non seulement sur les stratégies des acteurs mais aussi sur les idées et les représentations du problème portées par ces derniers. La sociologie de la traduction permet également d'identifier les mécanismes suivant lesquels les acteurs inscrivent leurs problématisations dans les modalités et instruments d'action publique.

Appliquée au cas du régime de régulation des ondes électromagnétiques, la sociologie de la traduction permet d'exposer comment la construction de l'action publique s'opère en négociant en permanence, entre appropriation et détermination. La dynamique de la politique publique ne se présente alors plus de manière linéaire et séquentielle, mais se conçoit plutôt comme suivant un processus itératif, perpétuellement réinterprété et redéfini. L'analyse multi-niveaux démontre ainsi que les niveaux de gestion ne se cumulent pas mais se juxtaposent, oscillant entre détermination et réappropriation des cadres et modalités de l'action publique. En ce sens, l'étude du régime de régulation des ondes électromagnétiques montre également que ce sont les espaces de gestion du problème public qui sont légitimés ou disqualifiés, tout au long de la durée de vie de la politique publique. En conséquence, l'analyse de ce régime montre la mesure dans laquelle les stratégies des acteurs semblent converger vers un niveau d'action susceptible de rendre compte des différents «cadrages» structurant la politique publique.

L'étude du régime de régulation des ondes électromagnétiques montre alors, dans le prolongement des études d'Halpern,⁷⁰¹ l'importance de prendre en compte l'ensemble des espaces de définitions de l'action publique, afin d'en exposer les dynamiques particulières qui la structurent et lui donnent tout son sens.

2.2. Une dynamique multi-niveaux renforcée par une différenciation verticale et horizontale de l'action publique

Si la dynamique de la politique publique liée aux ondes électromagnétique rend compte des dynamiques multi-niveaux structurant la conduite de l'action publique, elle permet également de mettre en évidence comment cette dynamique se trouve renforcée par le jeu concomitant d'une différenciation verticale et horizontale de l'action publique.

2.2.1. La différenciation verticale de l'action publique

L'analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques rend compte d'une différenciation que nous qualifierons de «verticale». Cette dernière se traduit par une augmentation des niveaux de pouvoir. Ainsi, l'émergence de nouvelles institutions internationales a considérablement requalifié les conditions du leadership national dans la conduite des politiques publiques.⁷⁰² En ce sens, le régime des ondes électromagnétique semble exemplaire. En effet, l'élaboration de l'action publique liée aux ondes électromagnétiques se trouve cadrée, tant à l'échelle nationale, régionale que locale, par la problématisation et les instruments d'action publique adoptés à l'échelle européenne. Ce phénomène politique est d'autant plus surprenant que le cadrage européen ne relève que de la simple suggestion (des recommandations). Cette différenciation verticale n'est dès lors pas simplement formelle mais est aussi largement symbolique et, de ce fait, génère certains «effets» politiques.

L'analyse du régime de régulation lié aux ondes électromagnétiques permet ainsi de montrer comment l'autorité européenne détient une capacité d'orientation

⁷⁰¹ Halpern C., Le transport aérien à l'épreuve de ses conflits, *Politique et management public*, vol 25, n°3, 2007.

⁷⁰² Pour un exemple de ce phénomène dans le cadre de la politique de cohésion sociale européenne voir: Ferrera M., *The boundaries of welfare. European integration and the New spatial politics of social protection*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

politique dans la conduite de l'action publique. Cependant, le cas des ondes électromagnétiques montre bien que cette capacité d'orientation n'est reconnue aux institutions européennes que dans la mesure où elle permet aux acteurs qui détiennent le pouvoir d'affirmer leurs stratégies sur les forums des communautés des politiques publiques concernés.

De leur côté, les autorités européennes, en laissant une marge de manœuvre aux autorités nationales, se voient investies par ces dernières d'une certaine capacité d'action dans un champ politique particulier («Spill over fonctionnel»). Dans le cas des ondes électromagnétiques, ce processus permet à la Commission Européenne d'affirmer son leadership dans le secteur sanitaire, secteur qui ne lui est pourtant pas formellement attribué en vertu des traités fondateurs. En ce sens, l'étude du régime de régulation des ondes électromagnétiques permet d'affiner la littérature scientifique, en tous cas dans le secteur de la santé publique, présentant les autorités européennes comme de simples «back offices» des politiques nationales.⁷⁰³

Ainsi, la notion de «forum» développée par Jobert semble un outil d'analyse pertinent afin de rendre compte de l'ensemble du processus et des espaces de construction de l'action publique. La littérature scientifique lui reproche cependant «(...) de pas saisir précisément le travail des protestataires pour influencer la redéfinition de ces idées par les acteurs des politiques publiques.»⁷⁰⁴ Nous ne pouvons que reconnaître la pertinence de cette remarque. Prises individuellement, les approches développées par Jobert ne semblent en effet pas permettre de rendre compte des processus d'arbitrage et d'échange prenant place entre les différents acteurs.

Cependant, la présente analyse expose bien comment, dans le prolongement des recherches menées par Fouilleux,⁷⁰⁵ les outils de la sociologie de la traduction cumulés aux approches des forums semblent offrir une réponse aux critiques fréquemment émises à l'encontre des approches de Jobert. En effet la

⁷⁰³ Nutgen N., *The European Commission*, Palgrave, New-York, 2001.

⁷⁰⁴ Dupuy C., Halpern C., Les politiques publiques face à leurs protestataires, *Revue Française de Science Politique*, Vol.59, n°4, 2009, p.708.

⁷⁰⁵ Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006.

combinaison de ces deux approches offre à l'analyste les instruments d'observation susceptibles de montrer comment des acteurs hétérogènes s'associent dans les processus de construction de l'action publique, ainsi que de mettre en évidence les objets des échanges que représentent les instruments d'action publique dans lesquels ces compromis s'incarnent.

2.2.2. La différenciation horizontale de l'action publique

Au-delà de cette différenciation verticale, l'analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques rend également compte d'une différenciation de l'action publique que nous qualifierons «d'horizontale». Cette différenciation se traduit par une augmentation des acteurs légitimes, ou qui se considèrent comme tels, à participer au processus de décision et de mise en œuvre de l'action publique. En effet, l'augmentation des espaces de prise de décision se traduit par une augmentation du nombre de moments structurant l'action publique. Ces derniers sont alors autant de fenêtres d'opportunité qui permettent aux acteurs de remettre en cause les problématisations retenues.⁷⁰⁶

L'augmentation du nombre d'acteurs légitimes à participer à la construction de l'action publique, se traduisant par une augmentation de la pluralité des problématisations, semble fonder le recours à des méthodes participatives. Comme l'illustre bien le régime de régulation des ondes électromagnétiques, la pluralité des problématisations semble par ailleurs s'intensifier au fur et à mesure que l'on descend dans les échelons de pouvoirs.

En ce sens, le cas des ondes électromagnétiques corrobore *a priori* la récente littérature scientifique faisant émerger l'espace local comme un niveau où la pluralité des problématisations entrouvre un espace de négociation susceptible de fonder les nouvelles modalités de construction de l'action publique.⁷⁰⁷

⁷⁰⁶ Hassenteufel P., *Sociologie politique: action publique*, Armand Collin, Paris, 2008. Pour une explication contextualisée de ces nouveaux enjeux voir: Filleule O., local environmental politics in France: the case of Luron Valley (1984-1996), *French Politics*, Vol.1, n°3, 2003, p.305-330.; Lolive J., *Les contestation du TGV Méditerranée; projet, controverses et espace public*, L'Harmattan, Paris, 1999.

⁷⁰⁷ Pinson G., Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes, *Revue française de science politique*, Vol.56, n°4, 2006, p.619-651.

Le cas des ondes électromagnétiques permet toutefois de développer une approche plus critique. En effet, si c'est à l'échelle locale que de nombreuses questions se posent et que de nombreux acteurs se mobilisent, cet espace n'apparaît pas comme l'endroit dans lequel les modalités de l'action publique peuvent s'opérationnaliser. Premièrement, parce que la stratégie des acteurs publics régionaux vise à décrédibiliser l'espace local comme espace légitime d'agrégation des demandes sociales. Mais aussi parce que l'espace local ne semble pas capable de mobiliser les ressources nécessaires en vue de gérer la pluralité des demandes. Notre analyse montre alors comment les nouveaux instruments d'action publique développés à l'échelle locale depuis les années 80-90 ne participent pas à offrir, contrairement à ce qu'affirme la littérature scientifique sur le sujet,⁷⁰⁸ les moyens pertinents en vue de renforcer la gouvernance locale dans un univers d'action publique rendu hétérogène.

Dans ce cas de figure, notre analyse semble valider les approches de Yates selon lesquelles la multiplication des intérêts à l'échelle locale participe à l'émergence d'un «street fighting pluralism», bref à rendre ingouvernable l'action publique. Cet état de fait semble alors justifier un leadership fort d'une autorité susceptible d'imposer un intérêt général à un territoire.⁷⁰⁹ Les stratégies régionales visant à réduire la marge de manœuvre des autorités locales, ainsi que le choix récurrent d'instruments d'action publique de nature autoritaire (PIR, normes...) peuvent alors être comprises comme des stratégies visant à participer à la construction d'une image forte de la Région. Cette lecture s'inscrit par ailleurs dans la stratégie plus globale de construction du fédéralisme belge.

Malgré cette impossibilité de gouverner l'action publique à l'échelle locale, notre étude montre que le projet d'implantation d'une antenne, voire d'un groupement d'antennes, pourrait être une opportunité pour l'ensemble des acteurs prenant part au projet de créer un «monde commun». En ce sens, le projet d'implantation

⁷⁰⁸ Pour une présentation de ces différentes hypothèses, voir: Légales P., *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement, gouvernance*, Presse de Science Po, Paris, 2003.

⁷⁰⁹ Yates D., *The ungovernable city: the politics of urban problems and policy making*, MIT press, Cambridge, 1977.

d'une antenne relais pourrait être une opportunité de participer à la légitimité de l'action publique.⁷¹⁰

Plus fondamentalement, notre étude met en évidence que la rencontre du «principe de subsidiarité» ne s'impose pas *de facto* mais semble faire partie intégrale de la dynamique de l'action publique. Ainsi, le fait que des acteurs portent des problématisations différenciées (économique, sanitaire et scientifique) sur les forums des communautés des politiques publiques tend à présenter l'espace régional comme le niveau légitime. Dès lors, l'espace local n'est pas automatiquement le niveau d'action pertinent afin de gérer les nouvelles modalités de l'action publique. Le niveau adéquat de gestion des enjeux se construit donc au travers de l'interaction des acteurs et en tenant compte des enjeux de la politique en question. En ce sens, la pratique montre bien comment la différenciation horizontale se trouve largement renforcée par la différenciation verticale et inversement.

2.2.3. Renforcement mutuel entre différenciation verticale et horizontale

Le renforcement entre différenciation verticale et horizontale s'opère à travers la stratégie des acteurs mais aussi, d'une manière plus formelle, à travers la détermination de la compétence formelle. Le régime des ondes électromagnétiques montre ainsi bien comment la question de la compétence, en matière environnementale et sanitaire, participe à la dynamique de la politique publique. Ainsi, l'étude du régime de régulation des ondes électromagnétiques met en évidence comment, à chaque niveau de pouvoir, les dynamiques structurant l'activité politique varient et modifient les rapports de force. Ce faisant, c'est alors le champ des possibles qui se voit redéfini à chaque niveau. De la sorte, la légitimation d'un niveau de pouvoir par rapport à un autre détermine en grande partie les cadrages possibles de l'action publique. En effet, une partie importante de la dynamique du régime repose sur la détermination de quelle autorité, entre l'échelle européenne, l'Etat fédéral, les Régions ou les autorités locales, sera compétente en vue de gérer les enjeux liés aux ondes électromagnétiques. L'analyse du régime de régulation des ondes

⁷¹⁰ Avitabile A., La mise en scène du projet urbain, L'Harmattan, Paris, 2005.; Thévenot L., L'action en plan, *Sociologie du travail*, n°3, 1995, p.411-434.

électromagnétiques met alors clairement en évidence, dans la droite ligne de Fillieule et de Lolive,⁷¹¹ comment l'action publique se construit avant tout au travers d'un conflit. Ce dernier se matérialise par des alliances et des stratégies portées par des acteurs qui, chacun, avancent une problématisation potentiellement institutionnalisable.

Ainsi, l'analyse de la gestion des ondes électromagnétiques montre bien comment certains acteurs s'associent en vue d'imposer une lecture particulière du problème. Ces mêmes acteurs investissent, où désinvestissent, des espaces de débat ou de production de l'action publique et structurent de la sorte la problématisation des enjeux finalement adoptés. L'approche multi-niveaux permet, de ce point de vue, de montrer combien cette dynamique est particulière à chaque niveau de pouvoir étudié. Les alliances s'y font et s'y défont. Les bases des accords se requalifient et les instruments d'action publique changent, évoluent ou disparaissent.

On remarque, par exemple, que si les acteurs scientifiques sont des acteurs très actifs à l'échelle européenne, ils deviennent des ressources au fur et à mesure que l'on descend dans les échelons de pouvoir. Les acteurs scientifiques sont alors mobilisés par les autres acteurs actifs sur le forum des communautés des politiques publiques. Par conséquent, les données scientifiques sont interprétées à la lumière des problématizations spécifiques portées par les acteurs. Ce mécanisme permet également de repenser le rapport aux faits scientifiques puisque ces derniers ne s'imposent plus *de facto* dans le processus de construction de l'action publique. Au contraire, ils doivent avant tout être compris comme des constructions sociales dont la validité fait, en soi, partie du processus de construction et de légitimation de l'action publique.

Mais les acteurs scientifiques ne sont pas les seuls à voir leurs rôles évoluer. Les acteurs sociaux se voient également repris dans un processus de transformation les faisant passer d'une représentation largement institutionnalisée (une représentation effectuée par des associations ou des mandataires publics) à une représentation de plus en plus individualisée. Cette individualisation participe

⁷¹¹ Fillieule O., local environmental politics in France: the case of Luron Valley (1984-1996), *French Politics*, Vol.1, n°3, 2003, p.305-330.; Lolive J., *Les contestation du TGV Méditerranée; projet, controverses et espace public*, L'Harmattan, Paris, 1999.

alors à l'augmentation de la pluralité des demandes et à la fragilisation de la capacité des acteurs publics à incarner l'intérêt général.

Le régime de régulation des ondes électromagnétiques montre également comment les acteurs économiques présentent une forte cohérence tout au long du processus de construction de l'action publique et ce, à tous les niveaux de pouvoir étudiés. Au-delà de simplifier la lecture des enjeux, cette cohérence permet également aux acteurs économiques de cumuler de nombreuses ressources. Ces dernières sont susceptibles d'être mobilisées dans les dynamiques de redéfinition des cadres de l'action publique, à chacun des niveaux où cette dernière prend forme.

Dans ce schéma relativement éclaté, se pose alors la difficile question de savoir comment se met encore en œuvre l'agrégation des demandes sociales aux différents niveaux de pouvoirs. C'est alors le rôle des acteurs publics qui se voit redéfini: d'un État assumant le monopole de l'action, il en devient l'acteur coordinateur. L'analyse du processus de construction de l'action publique liée aux ondes électromagnétiques permet alors de rendre compte de l'émergence de ce que certains auteurs dénomment «l'Etat régulateur».⁷¹²

2.3. La mutation du rôle de l'Etat: l'émergence de l'Etat régulateur

Les mutations des modalités de l'action publique, mises en évidence au travers de l'analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques, permettent de questionner la reconfiguration du monopole des acteurs publics dans le processus de construction de l'action publique. Dans ce contexte, le cas des ondes électromagnétiques montre bien comment les modalités d'intégration des demandes sociales ne peuvent qu'interpeller et bousculer les approches classiques de l'action publique. Ces dernières se caractérisent par un étato-centrisme, si pas absolu, en tout cas déterminant dans la compréhension des modes de construction des politiques publiques. C'est en effet à l'Etat et à ses institutions que revient traditionnellement la fonction d'intégration sociale. Cette intégration prend alors la forme, dans l'imaginaire wébérien, d'une organisation hiérarchique,

⁷¹² Chevalier J., L'Etat régulateur, *Revue française de science politique*, Vol.3, n°11, 2004, p.473-482.

pyramidale. «Tout se passerait comme si les autorités politiques et administratives légitimes occupaient une position hégémonique, quand ce n'est pas un monopole, dans le traitement des problèmes publics au sein d'une société. (...) Tout part de l'agenda que structure l'attention des autorités publiques et tout aboutit à l'évaluation que la société civile porte sur leurs actes et non actes. L'Etat est au centre et il y siège à lui tout seul, ou presque.»⁷¹³ L'analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques permet alors, dans le prolongement des approches de la régulation, de relativiser le rôle monopolistique des institutions publiques dans les processus de construction et de conduite des politiques publiques. Les théories de la régulation permettent, en effet, si pas de nier le rôle particulier des instances publiques dans les processus d'intégration sociale, en tout cas d'en relativiser la position et les apports, et ainsi d'équilibrer un trop grand déterminisme. Ces approches mettent ainsi en évidence comment l'espace de construction de l'action publique doit être compris comme un ensemble de «scènes» plus ou moins autonomes, rassemblant des acteurs hétérogènes dont les rationalités s'avèrent multiples et potentiellement incompatibles.

Dans ce contexte, l'analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques montre bien qu'à mettre uniquement l'accent sur l'espace de prise de décision et sur les mécanismes de diffusion des décisions, l'analyste ne prend pas en considération l'ensemble des processus à l'œuvre dans la définition des cadres de l'action publique. Il convient donc d'accorder davantage d'attention aux espaces intermédiaires. De même, la dimension formelle de l'action ne doit pas être sacralisée au détriment des espaces de transformation et d'interprétation. Ce n'est qu'à ce prix qu'il est possible de tracer les traits de l'ensemble des phénomènes sociaux participant à la construction et l'implémentation de l'action publique. L'analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques montre dès lors que «les assujettis ou les exécutants ne sont pas par essence passifs, même lorsqu'un principe de domination légitime les contraint et que des prescriptions instrumentales à la fois détaillées et coercitives, à sanction forte en cas de non-

⁷¹³ Thoenig J.-C., L'usage analytique du concept de régulation, in Commaille J., Jobert B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Droit et Société, LGDJ, Vol. 24, 1998, p. 35.

conformité de leur part, régissent en principe leurs faits, gestes et situations particulières.»⁷¹⁴

En ce sens, l'implémentation des décisions n'est pas comprise comme un moment politique en tant que tel. L'analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques démontre qu'il existe un ensemble de processus s'opérant tout au long de l'implémentation des décisions publiques qui redéfinissent en permanence les cadres de l'action. La mise en œuvre des politiques publiques apparaît alors non seulement comme un moment politique à part entière mais aussi comme une étape essentielle de la fonction d'intégration sociale (l'épreuve).

Ce faisant, le cas des ondes électromagnétiques démontre le caractère illusoire de la distinction, au demeurant classique en science politique, entre «policy insiders» et «policy outsiders». En effet, les outils de la sociologie de la traduction nous ont permis de mettre en évidence la légitimité de tous les acteurs à participer au processus de construction de l'action publique. En ce sens, «L'attribution *a priori* des rôles aux acteurs des politiques publiques et à leurs protestataires (...) peut ainsi masquer les dynamiques particulières des interactions entre ces deux types d'acteurs, qui permettent pourtant en dernière analyse de rendre compte de la forme prise par l'action publique.»⁷¹⁵

L'analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques montre enfin que dans ce processus d'alignement progressif des acteurs, les demandes sociales légitimées par l'invocation du principe de précaution, ne s'imposent pas automatiquement dans la dynamique politique du forum dans lequel elles sont convoquées. Bien au contraire, elles sont mises en concurrence avec des logiques que nous qualifierons «d'institutionnelles» qui participent à minimiser la logique de précaution.

⁷¹⁴ Thoening J.-C., L'usage analytique du concept de régulation, in Commaille J., Jobert B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Droit et Société, LGDJ, Vol. 24, 1998, p. 38.

⁷¹⁵ Dupuy C. Halpern C., Les politiques publiques face à leurs protestataires, *Revue Française de Science Politique*, Vol.59, n°4, 2009, p.706.

2.4. La mise en concurrence entre logiques de précaution et logiques institutionnelles

L'analyse de la construction de l'action publique liée aux ondes électromagnétiques rend compte de l'émergence de nouvelles demandes qui, si elles ne sont pas présentées par les acteurs étudiés comme des approches comparatives et intégrées, relèvent cependant bien de ces catégories. Néanmoins, au-delà des enjeux de précaution, l'analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques met également en évidence comment cette logique de précaution est mise en concurrence avec une dynamique que nous qualifierons «d'institutionnelle».

La logique institutionnelle recouvre la question, au demeurant classique en science politique, de «qui-impose-quoi-et-à-qui». Dans ce contexte, la logique de précaution est appelée à s'inscrire dans la structure de «leadership»⁷¹⁶ organisant la dynamique politique dans le forum des communautés des politiques publiques concerné. L'analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques met en évidence à quel point cette étape est déterminante. C'est en effet à ce moment que les «idées» véhiculées par les acteurs et légitimées par l'invocation du principe de précaution sont confrontées à un impératif de réalité, requalifiant les termes mêmes de leurs existences. C'est ainsi qu'il a été possible de comprendre comment les demandes, en matière de précaution, se voient redéfinies en profondeur à chaque niveau de pouvoir étudié. En effet, à l'échelle européenne, la logique institutionnelle se traduit par une lutte pour la montée en puissance de la Commission dans le secteur de la santé. Cette lutte se traduit en interne par une concurrence entre la DG SANCO et la DG Entreprise. A l'échelle fédérale belge, la logique institutionnelle s'inscrit dans la logique du fédéralisme coopératif et permet de légitimer l'espace fédéral. A l'échelle régionale, c'est pourtant le démantèlement du fédéralisme coopératif et l'institutionnalisation du projet politique régional qui font des enjeux de précaution un terrain d'expression. Enfin, à l'échelle locale, la logique institutionnelle se traduit par la tentative de faire émerger des espaces d'appropriation des politiques publiques qui tiennent compte des particularités locales.

⁷¹⁶ March J.G., Olsen J.P., The New institutionalism: organisational factors in political life, *American political science review*, Vol.78, n°3, 1984, p.734-749.

L'analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques permet non seulement de montrer dans quelle mesure le principe de précaution se voit remis en cause, mais aussi, et surtout, comment la logique de précaution se trouve réduite au profit de la logique institutionnelle et ce, à chaque niveau de pouvoir étudié. En ce sens, alors que la littérature scientifique semble présenter le principe de précaution comme un principe de légitimation, l'analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques semble nuancer ces propos. En effet, cette analyse confine le principe de précaution, dans la pratique, à une portée essentiellement incantatoire. Le principe de précaution se trouve alors convoqué dans la dynamique de construction de l'action publique mais ne semble ni s'inscrire ni n'induire de véritables modifications des cadres de l'action publique.

Si, à l'échelle européenne, l'invocation du principe de précaution permet à la DGSANCO de s'imposer comme acteur légitime à gérer les enjeux sanitaires à l'échelle européenne et de réduire l'influence de la DG Entreprise, cela n'est rendu possible que par la mobilisation, par la Commission, de données scientifiques issues de l'OMS. Or, cette dernière institution propose une lecture permissive du principe de précaution. La Commission, en reprenant à son compte les ressources de l'OMS, est alors obligée d'adopter une position tolérante face aux incertitudes portées par l'exploitation des ondes électromagnétiques. Ce faisant, la Commission est appelée à revoir à la baisse l'ambition de sa position officielle, telle qu'elle l'avait exposée dans sa communication de 2000 relative au principe de précaution.⁷¹⁷

A l'échelle belge, l'invocation du principe de précaution se trouve articulée avec les logiques de construction du fédéralisme belge. Le principe de précaution devient alors un terrain particulier dans lequel le projet fédéraliste et ses différentes lectures peuvent se manifester. Ainsi, dans le cadre du régime de régulation des ondes électromagnétiques, l'invocation du principe de précaution devient un moyen de redéfinir, en amont, la répartition des compétences entre les entités fédérale et fédérée et, en aval, entre la Région wallonne et l'espace local, ce qui renforce un sous-localisme peu favorable au renforcement de l'image de

⁷¹⁷ Commission Européenne, *Communication sur le principe de précaution*, 2001.

l'entité régionale.⁷¹⁸ La régulation des incertitudes entourant l'exploitation des ondes électromagnétiques ne prend alors que très peu en compte les demandes sociales et les modifications des cadres de l'action publique justifiées au nom du principe de précaution.

L'analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques permet de mettre en évidence non seulement le manque de valeur transformative de ce principe, mais aussi les effets pervers que sa mobilisation peut engendrer. En effet, au-delà de son absence de valeur de légitimation, le cas des ondes électromagnétiques montre bien que le principe de précaution peut également avoir comme effet pervers de renforcer le *statu quo*.

En effet, comme le mentionne la littérature sur l'action publique et ses protestataires,⁷¹⁹ le régime de régulation des risques électromagnétiques se construit dans un contexte où les acteurs demandent une ouverture des espaces de prise de décision. Cette ouverture participe alors à une redéfinition du régime représentatif jusque là en place dans les démocraties contemporaines.⁷²⁰ Cependant, si la littérature scientifique est relative à l'action publique en situation de précaution,⁷²¹ elle expose plus particulièrement comment cette ouverture s'opère en aval de l'action publique (sur les modalités de mise en œuvre). L'analyse du régime de réglementation des ondes électromagnétiques met cependant en évidence que cette ouverture ne porte pas tant sur les modalités d'élaboration que sur le cadrage de la politique publique. Ainsi, la méthodologie de l'OPW a permis d'attirer l'attention sur le fait que les acteurs interrogent davantage les choix politiques en amont de la politique publique que les modalités opérationnelles de cette dernière. En ce sens, si les acteurs interrogés lors de

⁷¹⁸ Joris G., Fallon F., L'administration dans un contexte de modernité radicale: quand les instruments de gestion doivent devenir source de réflexivité, *Pyramide*, n°18, 2009, p. 55-72.

⁷¹⁹ Les demandes de participation des acteurs au processus de construction de l'action publique peuvent en effet s'associer à la littérature sur l'avènement de la «société de protestation». Voir sur ce point: Meyer D.S., Tarrow S. (Eds.), *The social movement society. Contentious politics for a New century*, Roman and littlefield publishers, Oxford, 1997.; Balme R., Chabanet D., Wright V. (Dir.), *L'action collective en Europe*, Presses de Science Po, Paris, 2002.

⁷²⁰ Barnes S.H., Kaase M., Alertes K., Farah B., Heunks F., Inglehart R., Jennings K.M., Klingermann H.D., Rosenmayr L., *Political action. Mass participation in five Western democracies*, Sage, Beverly Hills, 1979.; Grunberg G., Mayer N., Démocratie représentative, démocratie participative, in Perrineau P. (Dir.), *Le désenchantement démocratique*, L'aube, Paris, 2003, p.215-230.; Fishkin J. S., *The Voice of People. Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, Yale, 1995.

⁷²¹ Callon M.(Ed.), Lascoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.

L'OPW ne proposent pas d'innovations particulières en termes d'instruments d'action publique, ils posent cependant des questionnements innovants quant au cadrage de l'action publique. Les acteurs ont particulièrement interrogé les modalités de décision dites «précautionneuses», les critères menant au choix des lieux d'implantation, ou encore la nécessité de mettre les données scientifiques en contexte. Les acteurs interrogés posent également de nombreuses questions «éthiques» relatives à l'opportunité de la technologie portable. Face à ces questionnements, les acteurs n'interrogent les instruments de gestion des enjeux publics que dans un deuxième temps.

Cependant, confrontées à ces demandes et interrogations, les administrations publiques ne semblent pas enclines à modifier les modalités de construction de l'action publique. Bien au contraire, soucieuses de préserver leur statut d'exécutant, les acteurs administratifs se considèrent comme illégitimes à adopter de nouvelles modalités de construction de l'action publique. Les acteurs administratifs renvoient donc aux acteurs politiques le choix de répondre aux demandes, ainsi légitimées au travers du principe de précaution. Cependant, les acteurs politiques privilégient les logiques institutionnelles sur les logiques de précaution, et ne modifient dès lors en rien les modalités de l'action publique. Sans pouvoir mettre en évidence une variable explicative sérieuse, nous pouvons toutefois faire l'hypothèse que l'absence de crises sanitaires liées à l'exposition de longue durée aux ondes électromagnétiques ne leste pas suffisamment la logique de précaution pour pouvoir contrebalancer les logiques institutionnelles. Ce faisant, le principe de précaution, loin d'être une force de changement, devient une fenêtre d'opportunité pour les acteurs politiques en vue d'affirmer les logiques institutionnelles.

3. Conclusions et mise en perspective des résultats de recherche

L'analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques semble proposer des résultats nuanciant les récentes recherches en matière de construction de l'action publique invoquant le principe de précaution. En ce sens, nos résultats semblent surprenants. Il convient alors de s'interroger sur la pertinence de l'étude de cas. En effet, l'analyse du régime de régulation des risques électromagnétiques est-elle pertinente afin de témoigner des enjeux de l'action publique en situation

de controverse sociotechnique ? Au vu des autres recherches dans le domaine, le champ des ondes électromagnétiques semble pertinent pour rendre compte de la construction de l'action publique en situation de controverse sociotechnique. En effet, d'autres recherches sur la régulation des ondes électromagnétiques mettent en évidence la manière dont ce régime a contribué à redéfinir les cadres de l'action publique. Ainsi, Borraz a mis en évidence dans plusieurs pays d'Europe des changements profonds dans les modalités de construction des politiques publiques.⁷²² Il montre plus particulièrement comment, en France, la gestion des enjeux liés aux ondes électromagnétiques a permis, à l'échelle locale, de proposer des instruments innovants en matière de gestion publique des risques (notamment l'utilisation des chartes locales), et à l'échelle nationale par la mise en débat, notamment dans le cadre de l'OPECTS,⁷²³ des enjeux entourant l'exploitation des ondes électromagnétiques.

Au vu de ces études, la thématique des ondes électromagnétiques ne semble pas être en décalage par rapport à nos ambitions initiales. Notre analyse ouvre dès lors de nouvelles perspectives de recherche.

Ces nouvelles recherches viseraient alors à clarifier les variables expliquant les modalités particulières que prend le régime de régulation des ondes électromagnétiques. Trois approches pourraient ainsi être envisagées. Premièrement, notre analyse met en évidence de nombreux instruments structurant l'action publique. Ainsi, une étude du régime de régulation au travers de ces derniers pourrait permettre de mieux comprendre les problématisations portées par les acteurs actifs aux différents niveaux de pouvoir étudiés. En effet, les instruments peuvent être compris comme des «institutions» stabilisant des problématisations particulières.⁷²⁴ En ce sens, l'étude des instruments d'action publique permettrait de rendre compte des formes de théorisation du social au travers des instruments d'action publique, compris comme autant de «règles du jeu» désignant bénéficiaires et contributeurs, modalités de négociation et de redistribution, ainsi que les échanges entre individus, organisations et Etat. Afin

⁷²² Borraz O., *Réguler les risques émergents. La gestion des mobilisations autour des antennes relais de téléphonie mobile dans cinq pays européens*, Rapport de recherche, CSO, Paris, 2005.

⁷²³ Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

⁷²⁴ Lascoumes P., Le Galès P., *Understanding public policy through its instruments - From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation*, *Governance*, Vol.20, n°1, 2007, p.1-21.

de construire une telle analyse, nous proposerions de se concentrer sur trois instruments particuliers: les normes de l'OMS, le permis d'environnement et le permis d'urbanisme.

Consécutivement, une deuxième approche viserait à questionner le postulat, ô combien partagé et débattu, dans la littérature scientifique, de la «démocratisation de la démocratie».⁷²⁵ En effet, si notre analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques rend compte de l'émergence d'un «polycentrisme renforcé»⁷²⁶, en exposant comment l'action publique semble appelée à se construire au travers de «la généralisation du marchandage entre (les multiples acteurs qui la composent) (...) via des procédures plus ou moins formelles de négociation, de concertation ou de médiation.»⁷²⁷, notre analyse tend aussi à mettre en lumière comment les acteurs publics tentent de réduire cette hétérogénéisation des cadrages et modalités d'action publique. Bien que l'invocation du principe de précaution semble, de prime abord, plaider pour l'approfondissement de la «polyarchie», notre analyse montre que les modalités de l'action publique participent bien au contraire à un renforcement des logiques oligarchiques. Ainsi, notre étude tente de relativiser les résultats et orientations appuyés par les récentes études en matière de «démocratie technique» et pose, de la sorte, des enjeux nouveaux quant à la réelle mutation des régimes démocratiques occidentaux. Ainsi, dans le prolongement de notre analyse, nous proposons que les recherches futures puissent approfondir l'hypothèse, par ailleurs clairement formulée par Massardier, selon laquelle «au-delà de ces balbutiements démocratiques, l'un des intérêts de l'analyse des politiques publiques est aussi, et peut-être surtout, de mettre à jour des phénomènes plus globaux de recomposition des régimes politiques, dans des démocraties occidentales en particulier.»⁷²⁸ Dans ce contexte, il ne serait alors pas tant question d'interroger les nouvelles mutations «démocratiques» revendiquées par l'invocation et la mise en œuvre du principe de précaution, que d'interroger la

⁷²⁵ Manin B., *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, Coll. Champs, Paris, 1995.

⁷²⁶ Jobert B., Le mythe de la gouvernance dépolitisée, in Favre P., Hayward J., Schemel Y., *Être gouverné*, Presse de science po, Paris, 2003.

⁷²⁷ Massardier G., Les espaces non pluralistes dans les démocraties contemporaines, in Dabène O., Geisser V., Massardier G., *Autoritarismes démocratiques. Démocraties autoritaires au XXI^e siècle*, La découverte, Paris, 2008, p.35

⁷²⁸ Massardier G., Les espaces non pluralistes dans les démocraties contemporaines, in Dabène O., Geisser V., Massardier G., *Autoritarismes démocratiques. Démocraties autoritaires au XXI^e siècle*, La découverte, Paris, 2008, p.37.

manière dont la vision traditionnelle de la démocratie s'adapte à un contexte où le processus décisionnel se modifie en intégrant de nouveaux types d'acteurs.

Enfin, un autre prolongement de nos recherches porterait, non plus sur les mutations du régime politique, mais bien sur les institutions publiques en tant que telles: les administrations publiques. En effet, notre analyse a clairement mis en évidence la mesure dans laquelle l'élaboration des politiques publiques, dans le contexte de la précaution, requiert une ouverture des champs d'expertise à de nouveaux acteurs, modifiant de ce fait en profondeur les conditions de l'exercice de l'autorité, tant du point de vue des dispositifs institutionnels que des référentiels et cadres mobilisés. Ainsi, la mise en œuvre du principe de précaution impose aux administrations de repenser les conditions de l'exercice de l'autorité pour en renforcer la «réflexivité». Parler d'administrations réflexives revient à replacer l'action administrative en interaction avec l'ensemble des éléments d'un régime dans lequel elle opère et à souligner les processus de structuration à l'œuvre. Cette vision systémique induit alors un passage permanent de l'interne vers l'externe, et inversement, provoquant des négociations qui permettent d'ouvrir un espace transformatif dans lequel les instruments de l'action publique s'opérationnalisent. Ces mutations imposent alors une transformation des cadres cognitifs, une redéfinition des dimensions normatives et instrumentales ainsi qu'une reconfiguration des structures de pouvoir. En même temps, elles imposent une modification des structures comme des pratiques et, donc, des instruments de gestion. Les administrations doivent endosser la responsabilité de définir les cadres et d'assurer la mise en œuvre d'une démarche de précaution. En effet, c'est aux institutions publiques que revient la responsabilité de mettre en place les conditions d'émergence de l'action publique. L'analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques a cependant montré qu'à ce sujet, plusieurs questions demeurent sans réponse: Comment les administrations publiques, ou les acteurs publics en général, peuvent-ils concilier les exigences sociales en matière de précaution avec les autres dynamiques structurant le champ politique ? Comment les acteurs publics peuvent-ils prendre en considération les alternatives et les positions marginales ? Comment concilier les dynamiques institutionnelles et les impératifs de précaution?

Reconnaissons tout de même que ces questions ne sont pas évidentes. En effet, en utilisant une approche intégrée et comparative dans les processus de prise de décision, les acteurs publics devront faire face à une redéfinition de l'équilibre des pouvoirs en place entre les parties prenantes. Le processus n'est pas compris comme séquentiel et unidirectionnel, mais comme un processus itératif et co-construit en partenariat avec les différents acteurs actifs sur le forum des communautés des politiques publiques. Des moments d'ouverture sont nécessaires pour examiner la diversité des cadres d'évaluation et documenter les processus de gouvernance dans une dynamique d'apprentissage. Mais des moments de «fermeture» sont tout autant nécessaires afin de gérer les problèmes publics. Ces moments de fermetures peuvent alors susciter des revendications ou des remises en cause des modalités de gestion dudit problème. Afin de gérer ces moments d'ouverture et de fermeture dans un climat constructif, il relève de la responsabilité des acteurs publics de mettre en place des processus de gestion suffisamment robustes pour conduire l'action publique, mais suffisamment flexibles pour prendre en considération les variations de l'environnement global dans lequel l'action publique prend place (évolution des données scientifiques ou encore émergence de nouveaux enjeux).⁷²⁹ De même, la promotion de l'interdisciplinarité et de la mise en œuvre de la démocratie participative impose que de nouveaux instruments de gestion soient mis en place.

Ainsi, le passage d'une gestion de l'action publique suivant une organisation dite «moderne» vers des modes de gestion plus pragmatiques et plus «ouverts» impose de profondes transformations des modalités de gestion administratives. Ainsi, sous l'impulsion du principe de précaution, le système bureaucratique traditionnel est clairement en phase de reconstruction afin de rendre les administrations plus flexibles, plus ouvertes, bref, plus «réflexives».

Notre analyse du régime de régulation des ondes électromagnétiques invite alors en définitive le chercheur à s'interroger sur les processus de transformation des cadres structurants de la modernité et qui remettent en question les pratiques administratives en imposant la prise en considération des incertitudes, des hétérogénéités, des ambivalences, du pluralisme, et des conséquences inattendues.

⁷²⁹ Stirling A., Opening up or closing down? Analysis, participation and power in the social appraisal of technology in Leach et al. (Eds.), *Science and Citizens: Globalization and the Challenge of Engagement*, Zed Books, 2005, p.218-231.

Face à ces nouvelles questions, notre étude se veut être une invitation à prolonger la réflexion sur la teneur de la réflexivité de l'action publique et des institutions publiques. Dans ce questionnement, le régime de régulation des ondes électromagnétiques apparaît comme une porte d'entrée pertinente afin de comprendre les mutations actuelles de l'action publique et d'ouvrir de nouvelles perspectives de recherche.

Bibliographie

Ouvrages et articles scientifiques

Allain S., La médiation environnementale comme système politique de régulation. Application au gouvernement de l'eau, in Faget J. (Dir.), *Médiation et action publique. La dynamique du fluide*, Presses Universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 2005.

Allchin D., Error Types, *Perspectives on Science*, Vol.9, n°1, 2001, p.38–58.

Anderson S.S., Eliassen K.A., *Making policy in Europe, The europeification of national policy-making*, Sage Publications, Londres, 1993.

Aschien A., Cattelain D., *Alerte sur les portables*, Editions Mango, Paris, 2001.

Aucoin P., Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulum, *Governance*, Vol.3, n°2, 1999, p. 117-118.

Avitabile A., *La mise en scène du projet urbain*, L'Harmattan, Paris, 2005.

Balme R., Chabanet D., Wright V. (Dir.), *L'action collective en Europe*, Presses de Science Po, Paris, 2002.

Barbeaux M., Beumier M., Réforme de l'État et restructuration des administrations et des parastataux, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1473-1474, 1995.

Barber B. R., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley (CA), 1984.

Barnes S.H., Kaase M., Altermatt K., Farah B., Heunks F., Inglehart R., Jennings K.M., Klingemann H.D., Rosenmayr L., *Political action. Mass participation in five Western democracies*, Sage, Beverly Hills, 1979.

Barthe Y., *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*,

Economica, coll. Etudes politiques, Paris, 2006.

Bauman Z., *Postmodern ethics*, Polity Press, Oxford, 1993.; Ellul L., *The technological system*, Continuum, New-York, 1980.

Beaufays J., Matagne G., Verjans P., Fédéralisation et structures institutionnelles: la Belgique entre refondation et liquidation, in Beaufays J., Matagne G. (Dir.), *La Belgique en mutation. Systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008)*, Bruylant, 2009, p.9-47.

Bechmann P., *Le principe de précaution*, Ed. Litec, Paris, 2002.

Beck U., Bonss W., Lau C., The theory of modernization: problematic, hypotheses, and research programme, *Theory, culture and society*, Vol.20, n°2, 2003, p.1-33.

Beck U., *Ecological politics in an age of risk*, Cambridge polity press, Cambridge, 1995.

Beck U., Giddens A., Lash S., *Reflexive Modernization*, Polity Press, Cambridge, 1994.

Beck U., *La société du risque*, Aubier, Paris, 2001.

Beck U., *Risk society: towards a new modernity*, Sage, Londres, 1992.

Beck U., Second modernity as research agenda: theoretical and empirical explorations in the meta-change of modern society, *British Journal of Sociology*, Vol.56, n°4, p.

Beck U., *The reinvention of politics: rethinking modernity in the global social order*, Cambridge polity press, 1996.

Beck U., *World risk society*, Polity Press, Cambridge, 1999.

Becker H.-S., *Les Ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, La Découverte, Paris, 2002.

Beielet T. C., Cayford J., *Democracy in practice: public participation in environmental decisions*, Ressources For The Future, Washington, 2002.

Beigbeder Y., *L'organisation mondiale de la santé*, PUF, Paris, 1995.

Bergeron H., Surel Y., Valluy J., L'advocacy coalition framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques?, *Politix*, n°41, 1998, p.

Berny N., Le lobbying des ONG internationales d'environnement à Bruxelles, *Revue française de science politique*, Vol.58, n°1, 2008, p.97-122.

Berry M., Une technologie invisible ? , *L Impact des instruments de gestion sur l évolution*

Beyer J., Voice and access. Political practices of european interest associations, *European Union Politics*, Vol.5, n°2, 2004, p.211-240.

Bhagwati J. N., Hudec R. E., *Fair trade and harmonization. Prerequisites for free trade?*, Vol. 1, Economic analysis, vol. 2, Legal analysis, The MIT Press, Cambridge, 1997.

Blaise P., Coorebyter (de) V., Faniel J. , Sägesser C., Les résultats des élections régionales, communautaires et européennes du 7 juin 2009, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2043 - 2044, 2009.

Blondiaux L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Coll. La République des idées, Seuil, Paris, 2008.

Boone I., Van der Stede Y., Bollaerts K., Vose D., Maes D., Dewulf J., Messens W., Daube G., Aerts M., Mintiens K. NUSAP methode for evanuating the data quality in a qualitative microbial risk assessment model for salmonella in the pork production chain, *Risk analysis*, 29(4), 2009, p. 502-517.

Borraz O., Devigne M., Salomon D., *Réguler les risques émergents*, Rapport de recherche, CSO, Science Po Paris, Paris, 2005.

Borup, M., Brown, N., Konrad, K., Van Lente, H., The sociology of expectations in science and technology, *Technology Analysis & Strategic Management*, Vol.18, n°3-4, 2006, p.285-298.

Bosc C., L'échange politique, *Pôle Sud*, n°1, vol.4, 1996, p.

Bourg D., Whistleside K. H., Précaution: un principe problématique mais nécessaire, *Le Débat*, n°129, mars-avril, 2004, p.153-174.

Bourricaud F., Les société post-industrielles sont-elles gouvernables?, in. Seurin J.L. (Ed.), *La démocratie pluraliste*, Economica, Paris, 1992.

Bovens M.; t'Hart P.; Peters B.G. (Eds.), *Success and Failure in Public Governance - A Comparative Analysis*, Elgar Publishing Limited, Cornwall, 2004.

Bown, N., Shifting tenses—from «regimes of truth» to «regimes of hope'», *SATSU Working Paper* n°30, p.1-17, 2006.

Boy L., Charlier C., Rainelli M., Doussan I., Analyse de la communication de la Commission européenne de février 2000 au regard des débats actuels sur le principe de précaution, *Revue internationale de droit économique*, 2001/2, p.127-160.

Brown N., Hope against hype: accountability in biopasts, presents and futures, *Science studies*, Vol.16, n°2, 2003, p.3-21.

Brown N., Shifting tenses-from regimes of truth to regime of hope, *SATSU working paper*, n°30, p.1-17.

Bruges A., *Cellular phones, public fears, and culture of precaution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Brunet S., Delvenne P., Joris G., Le principe de précaution: un outil stratégique de transformation du (sub)politique, *Revue Suisse de Sociologie*, 2/2007, 2007, p.261-278.

Brunet S., *Les biotechnologies modernes à la rencontre des interactions entre risque et société: vers une société de l'humilité*, Thèse de doctorat, Tome II, 2001.

Brunet S., *Société du risque: quelles réponses politiques?*, L'Harmattan, Paris, 2007.

Callon M. (Dir.) *La Science et ses réseaux. Genèse et circulation des faits scientifiques*, La Découverte, Paris, 1989.

Callon M. (Dir.), *The laws of the markets*, Blackwell, Londres, 1998.

Callon M. Latour B., Unscrewing the big Leviathan; or how actors macrostructure reality and how sociologists help them to do so?, in Cicourel K., Knorr A. (Dir.), *Advances in social theory and methodology, towards an integration of micro and macro-sociologies*, Routledge, Londres, 1981.

Callon M., Élément pour une sociologie de la traduction, La domestication des coquilles Saint-Jacques et des martins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L'année sociologique*, n°36, 1986, p.169-208.

Callon M., L'opération de traduction, in Roqueplo P. (Dir.), *Incidence des rapports sociaux sur le développement des sciences et des techniques*, Cordes, Paris, 1975.

Callon M., Lacoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.

Callon M., Pour une sociologie des controverses technologiques, *Fundamenta Scientiae*, Vol.12, n°4, 1981, p.381-399.

Callon M., Réseaux technico-économiques et irréversibilité, in Boyer R., Chavanne B., Godard O. (Dir.), *Figures de l'irréversibilité en économie*, Editions de l'IEHES, Paris, p.195-230.

Callon M., Ripe A., Humain, non-humain, morale d'une coexistence, La terre outragée, *Autrement*, n°1, 1992, p.140 et suiv.

Callon M., Sociologie de l'acteur réseau, in Akrich M., Callon M., Latour B., *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Les Presses Mines Paris, Coll. Sciences Sociales, Paris, 2006, p.

Callon M., Struggles and négociations to define what is problematic and what is not, the sociologic of translation, in Kong-Cetina K.D., Karin D., Krohn R., Whitley R. (Dir.), *The social process of scientific investigation*, Dordrecht, 1981.

Campion-Vincent V., *La société parano. Théories du complot, menaces et incertitudes*, Payot, Paris, 2005.

Cassan M., *L'Europe communautaire de la santé*, Economica, Paris, 1989.

Castels M., Fernande-Ardèvol M., Linchuan Qiu J., Sey A., *Mobile communication ad société. A global perspective*, MIT Press, Cambridge, 2007.

Chalmers A., *Qu'est-ce que la science?*, Éditions La Découverte, Paris, 1987.

Chateauraynaud F., Didier Torny, *Les sombres précurseurs*, Editions de l'EHESS, Paris, 1999.

Chesneaux J., Pour une culture politique du temps, *Futuribles*, n°9, 1998, p. 57-68.

Chevalier J., L'Etat régulateur, *Revue française de science politique*, Vol.3, n°11, 2004, p.473-482.

Chevalier J., La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?, *Revue française d'administration publique*, 2003, Vol.1-2, n°105-106, p.203-217.

Chevalier J., Loschak D., *Science administrative*, Tôme II, LGDJ, Paris, 1978.

Chevallier J., La régulation juridique en question, *Droit et Société*, 2001, n°49, p. 827 et suiv.; Chevallier J., *L'État post-moderne*, LGDJ, Coll. Droit et Société, Paris, 2004.

Chiapello E., Medjad K., Une privatisation inédite de la norme: le cas de la

politique comptable européenne, *Sociologie du travail*, Vol.49, n°1, 2007, p.46-64.

Cini M., The soft law approach: Commission rule-making in the EU's State aid regime, *Journal of European public policy*, 8(2), 2001, p.457-472.

Claeys P.-H., Frognier A.-P., *L'échange en politique*, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, Coll. Sociologie Politique, Bruxelles, 1995.

Clarke A.E., Gerson E.M., Symbolic interactionism in social studies of science, in Becker H.S., Macla M. (Dir.), *Symbolic interactionism in science studies*, The University of Chicago Press, 1990.

Cohen M. D., March J.G., Olsen J. P., A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, n° 1, 1972, p.1-25.

Coll., Mondialisation et dynamiques régionales, *Politique étrangère*, n°2, Paris, 1997.

Collins J.W., Collins, Mobile phone masts, social rationalities and risk: negotiating lay perspectives on technological hazards, *Journal of risk research*, Vol.13, n°5, 2010, p.621-637.

Commaille J., Jobert B. (Dir.), *Les métamorphose de la régulation politique*, LGDJ, Paris, 1998.

Compile J., Jobert B. (Dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Coll. Droit et Société, Paris, 1988.

Cousy, H., A propos de la notion de précaution, *Risques*, n°21, 1995.

Cram L., The european Commission as a multi-organisation: social policy and IT policy in the EU, *Journal of european public policy*, Vol.1, n°2, 1994, p.195-217.

Cranston R., *Liberalising telecoms in Western Europe*, FT Media and telecom, Londres, 1997.

Cronon W.(Ed.), *Uncommon ground: rethinking the human place in Nature*, Norton; New-York, 1996.

Curien N., La libéralisation des télécommunications en Europe, *Flux*, n°2-3, p28-35.

Cvetkovich G., Earle T., The construction of justice: a case study of public participation in land management, *Journal of Social Issues*, n°50, 1994, p. 163-178.

Dahl R., Pluralism Revisited, *Comparative Politics*, vol.10, 1978, p. 191-203.

Dalton R.J., *The green rainbow. Environtal groups in Wester Europe*, Yale University Press, New Haven, 1994.

De Doncker C., *Autorisations et permis d'environnement*, Kluwer Waterloo, 2009.

De Visscher C., Varone F., La Nouvelle Gestion Publique «en action», *Revue internationale de politique comparée*, 2004, n° 2, pp. 177-185.

Deblonde, M., Valenduc, G., Barriat, V.-A. & Warrant, F. 2005. SPIRE – Science and Precaution in Interactive Risk Evaluation. Funded by the Belgian Science Policy, www.ua.ac.be/SPIRE.

Dehousse F., Zgajewski, La nouvelle réglementation des télécommunications en Belgique. Quel rôle pour les pouvoirs publics?, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1631-1632, 1999.

Deléage J.-P., *Histoire de l'écologie. Une science de l'homme et de la nature*, La Découverte, Paris, 1991.

Delnoy M., *Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement – Plans et permis*, Anthemis, Louvain-la-Neuve, 2009.

Delnoy M., *La participation du public en droit de l'urbanisme et de*

l'environnement, Larcier, Bruxelles, 2007.

des systèmes humains, Paris, CRG, École Polytechnique, 1983.

Deschouwer K., La dynamique fédérale en Belgique, *in* Fournier B., Reuchamps M., *Le fédéralisme en Belgique et au Canada*, DeBoeck, Coll.Ouvertures sociologiques, Bruxelles, 2009, p.65-72.

Deutsch M., Trust, trustworthiness and the F-Scale, *The journal of abnormal and social psychology*, n°61, 1960, p. 138-140.

Driguez L., *Droit social et droit de la concurrence*, Collection de la Feduci Concurrence, Bruyant, Bruxelles, 2006.

Dubuisson B., Regards croisés sur le principe de précaution, *in* P. Hupet (Dir.), *Risque et systèmes complexes: les enjeux de la communication*, Peter Lang Edition, Bruxelles, 2001.

Dupuis P., La genèse de la norme GSM, *Cahier d'histoire des télécommunications et de l'informatique*, n°6, 2006, p.47-51.

Dupuis P., The role of the Commission of the European communities, *in* Hillebrand F., *GSM and UMTS. The creation of global mobile communication*, West Sussex, 2001, p.52-55.

Dupuy C. Halpern C., Les politiques publiques face à leurs protestataires, *Revue Française de Science Politique*, Vol.59, n°4, 2009, p.701-722.

Durand G., *L'imagination symbolique*, PUF, Paris, 2003.

Duschesne S., Muller P., Représentations croisées de l'Etat et des citoyens, *in* Favre P., Hayward J., Schemeil Y. (Dir.), *Être gouverné. Etude en l'honneur de Jean Leca*, presse de Science Po, Paris, 2003, p.35-51.

Eisenstadt S. N., Institutionalization and change, *American Sociological Review*, 1964, p. 235.

Ekberg M., The Parameters of the Risk Society. A Review and Exploration, *Curent Sociology*, vol. 55, n°3, p.343-366.

Elcock H., *Political leadership*, Cheltenham, Edwards Edgar, USA, 2001.

Eraly A., Réflexivité, pouvoir, idéologie et rapport à soi, in M. Audet et H. Bouchikhi, *Structuration du social et modernité avancée*, Les Presses de l'Université de Laval, Sainte-Foy, 1993.

Ewald F., Gollier C., De Sadeleer N., *Le principe de précaution*, P.U.F., 2001, Paris.

Ewald F., L'expertise, une illusion nécessaire, in Theys J., Kalaora B.(Dir.), *La Terre outragée*, Autrement, Paris, 1992, p.105-109.

Ewald F., Philosophie de la précaution, *L'Année Sociologique*, n° 46, Vol. 2, 1986, p. 382-412.

Ewald, F., *Histoire de l'Etat providence*, Grasset, Coll. Biblio-essais, Paris, 1996.

Ewald, F., Philosophie de la précaution, *L'année sociologique*, n°46, 1996, p. 383-412.

Fabiani J.-L., Theys J. (Dir.), *La société vulnérable. Evaluer et maîtriser les risques*, Presses de l'ENS, Paris, 1987.

Faget J., Médiation et post-modernité, *Négociations*, n°6, Vol. 2, 2006, p.51-62.

Faget J., Médiation et post-modernité, *Négociations*, n°6, Vol.2, 2006, p.51-62.

Fallon C., Apprendre des crises: la «vache folle», in Brunet S., Bergmans A., Bertrand A., Biren P. (Dir.), *L'expertise en question. Domestiquer l'incertitude dans la société du risque*, Coll. Non-Prolifération, Peter Lang, Bruxelles, 2002, p.131-150.

Fallon C., Joris G., Zwetkoff C., Using stakeholders'expertise in EMF and soil contamination to import the management of public policies dealing with modern

risk: when uncertainty is on the agenda, in Martorell S. (Ed.) *et al.*, *Safety, reliability and risk analysis*, Vol.2, Londres, 2008, p.1609- 1617.

Fassin D., *L'espace politique de la santé*, Essai de généalogie, P.U.F., Paris, 1996.

Faure A., Pollet G., Warin P. (Eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, Paris, 1995.

Favre P., *Comprendre le monde pour le changer. Epistémologie du politique*, Presse de Science Po, Paris, 2005.

Favarel-Garrigues G., Godefroy T., Lascoumes P., Les porteurs directs de la surveillance financière, *Critiques internationales*, n°48, 2010, p.77-95.

Ferrera M., *The boundaries of welfare. European integration and the New spatial politics of social protection*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

Filleule O., local environmental politics in France: the case of Louron Valley (1984-1996), *French Politics*, Vol.1, n°3, 2003, p.305-330.

Fisher E., Harding R., *Perspectives on the Precautionary Principle*, Federation Press, Sydney, 1999.

Fishkin J.S., *The Voice of People. Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, U.S.A., 1995.

Fouilleux E., *La politique agricole commune et ses réformes*, L'Harmattan, Paris, 2006.

Fourez G., *La construction des sciences*, De Boeck, Bruxelles, 1986.

Franklin J. (Ed.), *The politics of risk society*, Polity press, Cambridge, 1998.

Freudenberg N., *Not in our backyards ! Community action for health and the environment*, Monthly review press, N-Y, 1984.

Funtowicz S.O., Ravetz J.R., Science for the post-normal age, *Futures*, 25(7),

1993, p.735-755.

Geertz C., *The Interpretation of Cultures*, Basic Books, New York, 1973.

Genard J.-L., Ressources et limites des réseaux, *La revue nouvelle*, n°10, 2003, p.42-51.

Giddens A., *Les conséquences de la modernité*, L'Harmattan, Paris, 1994.

Giddens A., Living in a post-traditional society, in Beck U., Giddens A., Lasch S., (Eds.), *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Polity Press, Cambridge, 1994.

Giddens A., *Modernity and self-identity: self and society in the late modern age*, Polity Press, Cambridge, 1991.

Giddens A., Une théorie critique de la modernité avancée, in M. Audet et H. Bouchikhi, *Structuration du social et modernité avancée*, Sainte-Foy: Les Presses de l'Université Laval, 1993.

Glaser B., Strauss A., *The discovery of grounded theory*, Aldine, Chicago, 1967.

Godard O., De l'usage du principe de précaution en univers controversé, *Futuribles*, n°239-240, 1999, p. 37-60.

Godard O., Henry C., Lagadec P., Michel-Kerjan E., *Traité des nouveaux risques. Précaution, risque, assurance*, Gaillard, Paris, 2002.

Godard O., *Le principe de précaution comme principe d'action politique*, École Polytechnique, Laboratoire d'économétrie, 2000.

Godard O., Le principe de précaution. Renégocier les conditions de l'agir en univers controversé, *Natures, sciences, sociétés*, Vol.6, n°1, 1998.

Godard O., Vive le principe de précaution, *Sociétal*, n° 44, 2ème trimestre, 2004, p. 42-47.

Goffman E., *Les cadres de l'expérience*, Les éditions de minuits, Coll. Le sens commun, Paris, 1991.

Gonord A., Menrath J., *Mobile attitude. Ce que les portables ont changé dans nos vies*, Hachette, Paris, 2007.

Gosselin G., *Sociologie interprétative*, L'Harmattan, Coll. Logiques Sociales, Paris, 2002.

Gossmann E., Saurugger S., Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ?, *Revue Française de Science Politiques*, Vol. 56, n°2, avril, 2006, p. 299-321.

Gray G.M., Hammitt J.K., Risk/risk trade-off in pesticide regulation: an exploratory analysis of the public health effects of a ban on organophosphate and carbamate pesticides, *Risk analysis*, 20(5), p.665-680.

Greenberg J., Folger R., Procedural Justice, Participation and the Fair Process Effect in Groups and Organizations, in Paulus P.B.(Ed.), *Basic group processes*, New York, 1983, p.235-256.

Grenier J., Introduction, *Cahier d'histoire des télécommunications et de l'informatique*, n°4, 2006, p.41-43.

Grossmann E., Saurugger S., Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie?, *Revue Française de Science Politiques*, Vol. 56, n°2, avril, 2006, p.299-321.

Groux G., L'action publique négociée. Un nouveau mode de régulation ? Pour une sociologie politique de la négociation, *Négociations*, n°1, 2005, p.57-70.

Gruger H., An investment view of mobile telecommunications in the European Union, *Telecommunication Policy*, Vol.23, 1999, p.521-538.

Grunberg G., Mayer N., Démocratie représentative, démocratie participative, in Perrineau P. (Dir.), *Le désenclavement démocratique*, L'aube, Paris, 2003, p.215-230.

Guigner S., L'odyssée de l'administration européenne de la santé: la quête de leadership, *Politique européenne*, 2003/3, n°11, p.31-56.

Guigner S., L'odyssée de l'administration européenne de la santé: la quête d'un leadership, *Politique européennes*, Vol.3, n°11, 2003, p.31-56.

Haas E. B., *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, Stanford, 1968.

Haas P.M., Epistemic communities and international policy regulation, *International Organization*, Vol.46, n°1, 1992, p.1-35.

Habermas J., *The theory of communicative action*, Beacon Press, Boston, 1984.;
Habermas J., *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*, Polity Press, Cambridge, 1994.

Hage M., Leroy P., *Stakeholder participation guidance for the Netherlands Environmental Assessment Agency*, MNP, 2007.

Hall P.A., Policy paradigms, social learning and the State: the case of economic policy making in Britain, *Comparative politics*, Vol.25, n°3, p.1993, p.275-296.

Halpern C., Le transport aérien à l'épreuve de ses conflits, *Politique et management public*, vol 25, n°3, 2007.

Hammitt J.K., Harvey C.M., Equity, efficiency, uncertainty, and the mitigation of global climate change, *Risk analysis*, 20(6), 2000, p.851-860.

Hansson S. O., Decision making under great uncertainty, *Philosophy of the Social Sciences*, Vol. 26,

Hassenteufel P., *Sociologie politique: action publique*, Armand Collin, Paris, 2008.

Hassenteufel P., Surel Y., Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes, *Politique*

européenne, n°1, 2000, p. 8-24.

Hay C., Rosamond B., Globalization, european intergation and the discursive of construction of economic imperatives, *Journal of european public policy*, 9(2), 2002, p.147-167.

Heinich N., Les colonnes de Buren au Palais-Royal: ethnographie d'une affaire, *Ethnologie française*, n° 4, 1995.

Heritier A., Overt and covert institutionnalization in Europe, in Stone Sweet A., Sandholtz W., Fligstein N. (Drs.), *The insttutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

Hermet G., Un régime à pluralisme limité ? A propos de la gouvernance démocratique, *Revue française de science politique*, n°54, Vol. 1, 2004, p. 159-178.

Hey, E., The precautionary approach, implications of the revisions of the Oslo and Paris Conventions, *Marine Policy*, juillet 1991, p.244 et suiv.

Hofsetter P., Bare J.C., Hammitt J.K., Murphy P.A., Rice G.E., Tools for comparative analysis of alternatives: competing or complementary perspectives?, *Risk analysis*, 22(5), 2002, p. 833-851.

Hood C., A public management for all seasons?, *Public administration*, Vol. 69, n°1, 1991, p.3-19.

Hood C., Rothstein H., Baldwin R., *The government of risk*, Oxford University press, Oxford, 2004.

Horkheimer M., Adorno T., *Dialectic of enlightenment*, Continuum, New-York, 1972.

Hottois G., *Le paradigme bioéthique. Une éthique de la technoscience*, De Boeck Université, Coll. Sciences éthiques sociétés, Bruxelles, 1990.

Huppes G., Simonis U.E., *Environmental policy instruments in a New era*, Working paper, 2000.
www.leidenuniv.nl/interface/cml/sep/publications/index.html

Ingallina P., *Le projet urbain*, PUF, Que Sais-Je?, Paris, 2001.

Jabot B., Vancrayebeck L., Les règles et les 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*, 2008/2, p.3-26.

Jadot B., La prise en compte, dans les décision d'urbanisme et d'aménagement du territoire, des inconvénients dus à l'utilisation d'installations, *Amén.*, 1996.

Jadot B., Tulkens F., Le principe de précaution en droit public belge, in Dirix E., Leleu Y.-H. (Eds.), *Rapports belges au congrès de l'Académie internationale de droit comparé à Utrecht*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p.683 et suiv.

Jensen K.K., The moral foundation of the precautionary principle, *Journal of agricultural and environmental ethics*, Vol.15, n°1, 2002, p.39-55.

Jobert A., L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général, *Politix*, n°42, 1998, p.

Jobert B., L'Etat tutélaire, *Cahiers de recherche sociologique*, n°24, 1995.

Jobert B., Le mythe de la gouvernance dépolitisée, in Favre P., Hayward J., Schemeil Y., *Être gouverné*, Presse de science po, Paris, 2003.

Jobert B., *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1994.

Jobert B., Muller P., *L'Etat en action. L'apport des politiques publiques*, PUF, Paris, 1987.

Jobert B., Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles: esquisse d'un parcours de recherche, in Faure A., Pollet

G., Warin P. (Eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, Paris, 1995.

Jonas H., *Le principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*, Cerf, Paris, 1990.

Jones K., Klein H., Lessons from 12 years of comparative risk projects, *Annual review of public health*, n°20, 1999, p.159-172.;

Joris G., de Visscher C., Montuelle C., *Federal public administration reform in Belgium: new public management under deconstruction*, Colloque de l'AFSP, Grenoble, 2009.

Joris G., Fallon F., L'administration dans un contexte de modernité radicale: quand les instruments de gestion doivent devenir source de réflexivité, *Pyramide*, n°18, 2009, p. 55-72.

Joris G., La notion d'intérêt général dans l'idéologie de l'action étatique, *Revue de la faculté de droit de Liège*, n°3, 2007, p.235-273.

Joss S., Brownlea, Considering the concept of procedural justice for public policy- and decision-making in science and technology, *Science and public policy*, Vol.26, n°5, 1999, p.321-330.

Judge D., Pluralism, in Judge D., Stoker G., Dolman H. (Eds.), *Theories of urban politics*, Sage, Londres, 1995, p.13-34.

Keren G., Bruine de Bruin W., On the Assessment of Decision Quality: Considerations Regarding Utility, Conflict and Accountability, in Hardman et al. (Eds), *Thinking: Psychological Perspectives on Reasoning, Judgment and Decision Making*, John Wiley & Sons, 2003, p.347-363.

Kheifets L.I., Van Deventer T.E., Lundell G., Swanson J., Le principe de précaution et les champs électriques et magnétiques: mise en oeuvre et évaluation, *Environnement, risques et santé*, Vol.5, n°1, 2006, p.43-53.

Kingdon J.W., *Agenda, alternatives, and public policy*, Little, Borin, 1984.

Klinke A., Dreyer M., Renn O., Stirling A., Van Zwanenberg P., Precautionary risk regulation in European governance, *Journal of risk research*, Vol.9, n°4, 2006, p.373-392.

Knill C., *The Europeanisation of national administrations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

Kohler-Koch B., Carat F., La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adaptation, *Politique européenne*, n°2, 2000, p.87-106.

Koivusalo M., Les organisations internationales et les politiques de santé, *Revue Française des Affaires Sociales*, n°3-4, 1998, p.57-75.

Kooiman J., *Modern Governance*, Sage, Londres, 1993.

Kourilsky, P. et G. Viney, *Le principe de précaution*, Editions Odile Jacob, La Documentation française, Paris, 2000.

Krayer von Karts M.P., Kaiser M., Lamas V., Van der Sluijs J., Cloporte P., Diagnosing and prioritizing uncertainties according to their relevance for policy: the case of transgene solencing, *Science for the total environment*, Vol.390, n°1, 2008, p.23-34.

Kuhn T., *La structure des révolutions scientifiques*, Flammarion, Paris, 1983.

Laborie L., Concurrence et changement technique. De la norme au marché, la trajectoire unique de la téléphonie mobile en Europe depuis les années 80, *Histoire, Economie et Société*, 2008, n°1, p. 91-101.

Lagadec P., *La civilisation du risque. Catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, Seuil, Paris, 1982.

Lane R., Market justice, political justice, *American Political Science*

Review, 1986/80, 1986, p. 383-402.

Lannoye P., *La Pollution électromagnétique et la santé*, Frison-Roche, Paris, 1994.

Larceneux A., *Le principe de précaution: débats et enjeux*, Editions Universitaires de Dijon (E.U.D.), Dijon, 2005.

Lasch S., Reflexivity and its double: structure, aesthetics, community, in Beck U., Giddens A., Lasch S. (Eds.), *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Polity Press, Cambridge, 1994.

Lascoumes P., De l'utilité des controverses socio-techniques, *Journal International de Bioéthique*, Vol.13, 2002/2.

Lascoumes P., *L'éco-pouvoir: environnements et politiques*, la Découverte, Paris, 1994.

Lascoumes P., L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix, *Revue française d'administration publique*, 2002/3, n° 103, p. 369-377.

Lascoumes P., La Gouvernamentalité: de la critique de l'État aux technologies du pouvoir, *Le portique*, Paris, 13-14-2004, 2004, p. 1-15.

Lascoumes P., La précaution comme anticipation des risque résiduels et hybridation de la responsabilité, *L'Année Sociologique*, Vol.2, n°46, 1996, p. 358-382.

Lascoumes P., Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, Coll. Gouvernance, Paris, 2005.

Lascoumes P., Le Galès P., Understanding public policy through its instruments - From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation, *Governance*, Vol.20, n°1, 2007, p.1-21.

Lascoumes P., *Rendre gouvernable: de la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique*, CURAP, PUF, Paris, 1996.

Latour B., Is re-modernization occurring-and if so, how to prove it? A commentary on Ulrich Beck, *Theory, culture and society*, Vol.20, n°2, 2003, p.35-48.

Law J., Hassard J., (Ed.), *Actor Network Theory and After*, Wiley-Blackwell, Oxford, 1999.

Le Galès P., *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement, gouvernance*, Presse de Science Po, Paris, 2003.

Le Galès P., Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne-portée, in Le Galès P., Thatcher M. (Eds.), *Les réseaux publics. Débats autour des policy networks*, L'Harmattan, Paris, 1995, p.13-28.

Le Galès P., Lorrain D., Gouverner les très grandes métropoles, *Revue Française d'administration publique*, n°107, 2003, p.305-318.

Le Galès P., Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne, volontarisme et ambiguïté de l'Etat, *Sociologie du travail*, n°2, 1995, p.57-95.

Le Galès P., *Politique urbaine et développement local*, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, Paris, 1990.; Avitabile A., *La mise en scène du projet urbain*, L'Harmattan, Paris, 2005.

Leca J., *Gouvernement et gouvernance à l'aube du XXI^e siècle*, IEP, Presse de Science Po, Paris, 1995.

Lee N., Borin S., Otherness and the actor network: the undiscovered continent, *American behavioral scientist*, Vol.37, n°6, 1994, p.772-790.

Lee R., In search of second modernity: reinterpreting reflexive modernization in the context of multiple modernities, *Social science information*, London, Vol. 47,

n°1, 2008, p. 54-69.

Lefèbvre A., L'Europe, la santé et les crises sanitaires, *Actualité et dossier en santé publique*, 29, 1999, p.16-18.

Leggett K., Article 95 EC treaty in practice: the european commission decisions on Creosote, sulphite, nitrates and nitrites, *RECIEL*, Vol.9, n°1, 2000, p.71 et suiv.

Lehmbruch G., Organisation de la société, stratégies administratives et réseaux d'action publique, Eléments d'une théorie du développement des systèmes d'intérêts, in Le Galès P., Thatcher M. (Eds.), *Les réseaux publics. Débats autour des policy networks*, L'Harmattan, Paris, 1995, p. 69-90.

Lentzen E. et Mabilie X., Rythmes et changements dans la Politique Belge, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1500, 1995.

Leonhard Hennen, Participatory Technology Assessment: A Response to Technical Modernity ?, *Science and public policy*, Vol.26, n°5, 1999, p.303-312.

Lequesne C., La Commission européenne entre autonomie et dépendance, *Revue française de science politique*, Vol.46, n°3, 1996, p.389-410.

Leton A., *La Belgique : un Etat Fédéral en évolution*, Bruyant, Bruxelles, 2001.

Libois L.-J., *Les télécommunications. Technologies, réseaux, services*, Eyrolles, Paris, 1994.

Lijphart A., Consociational Democracy, *World Politics*, Vol.21, n°2, 1969, p.207–225.

Lijphart, A. (Ed.), *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Institute of International Studies, University of Californie, Berkeley, 1981.

Lindberg L., *The political dynamics of european integration*, Princeton University

Press, Princeton, 1963.

Linder S.H., Peters B.G., The design of instruments for public policy, *in* Nagel Agel S. (Ed.), *Policy*

Linkov I., Ramadan B. (Eds.), *Comparative risk assessment and environmental décision making*, Springer, New-York, 2006.

Löffler, E., Governance as an emerging trend in the public Hector, *in* Bovaird T., Löffler E. (Eds.), *Public Management and Gouvernance*, Taylor & Francis e-Library, USA, p.161-174.

Lolive J., *Les contestation du TGV Méditerranée; projet, controverses et espace public*, L'Harmattan, Paris, 1999.

Long J. and Fishoff B., Setting Risk Priorities: A Formal Model, *Risk Analysis*, 20(3), p.339-351.

Luhmann N., Confiance et familiarité. Problèmes et alternatives, *Réseaux*, Vol.4, n° 108, 2000, p. 15-35.

Luhmann N., *La confiance, un mécanisme de réduction de la complexité sociale*, Paris, Economica, 2006.

Luhmann N., *Politique et complexité*, Les Editions du Cerf, Paris, 1999.

Luhmann N., *Risk: a sociological theory*, Gruyter, New-York, 1993.

Mabille X., *Histoire politique de la Belgique*, CRISP, Bruxelles, 2000.

Macedo S., *Democracy at Risk. How Political Choices Undermine Citizen Participation, and What We Can Do About It*, Brookings Institution Press, 2005.

Magnette P., *La constitution de l'Europe*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Coll.Etudes européennes, Bruxelles, 2002.

Maille M. (dir.), *La régulation entre droit et politique*, L'Harmattan, Coll.

Logiques juridiques, Paris, 1995.; Majone G., *La Communauté européenne : un État régulateur*, Montchrestien, Paris, 1996.

Majone G., Communauté économique européenne: déréglementation ou re-réglementation?. La conduite des politiques publiques depuis l'Acte Unique, in Jobert B., *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1994, p.233-271.

Majone G., *La communauté européenne: un Etat régulateur*, Montchrétien, Paris, 1997.

Manin B., *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, Coll. Champs, Paris, 1995.

March J.G., Olsen J.P., The New institutionnalism: organisationnel factors in political life, *American political science review*, Vol.78, n°3, 1984, p.734-749.

Marechal J.-P., *Le Prix du risque. L'économie au défi de l'environnement*, Presses du CNRS, Paris, 1991.

Markd G., McAdam D., Social movements and the changing structure of political opportunity un the european union, *Western european politics*, Vol.19, n°2, 1996, p.249-278.

Massardier G., Les espaces non pluralistes dans les démocraties contemporaines, in Dabène O., Geisser V., Massardier G., *Autoritarismes démocratiques. Démocraties autoritaires au XXIe siècle*, La découverte, Paris, 2008.

Massardier G., *Politiques et actions publiques*, Armand Colin, Collection U, Paris, 2003.

Massé S., Richards J., La Commission européenne. Une bourse pour les idées et les intérêts, *Revue française de science politique*, Vol.46, n°3, 1996, p.409-430.

Mazey S., Richardson J.J., Environmental groups and the european community: challenges and opportunity, *Environmental politics*, Vol.1, n°4, 1992, p.109-128.

McKinlay A., EMFs and health research: where to now?, *Journal of Radiological Protection*, 1999, n°19, p.

Merrien F.-X., La nouvelle gestion publique: un concept mythique, *Lien social et politiques*, n°41, 1999, p.95-103.

Merton R.K., *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, Armand Colin, Paris, 1997.

Meyer D.S., Tarrow S. (Eds.), *The social movement society. Contentious politics for a New century*, Roman and littlefield publishers, Oxford, 1997.

Michels R., *Les Partis politiques, Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Flammarion, Paris, 1914.

Mitcham C., Schomberg (von) R., The ethics of scientists and engineers: from occupational role responsibility to public co-responsability, in Kroes P., Meijers A. (Eds.), *Research in philosophy and technology*, Vol.20, JAI Press, Amsterdam, 2000, p.167-189.

Moisson J.-C., *Du mode d'existence des outils de gestion. Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Paris, Seli Arslan, 1997.

Mol A.-M., Law J., Regions, networks and fluids; anaemia and social topologie, *Social studies of science*, Vol.24, n°4, 1994, p.641-671.

Mongenstern R.D., Shah J.-S., Sessions L., Comparative risk assessment: an international comparaison of methodologies and results, *Journal of hazardous materials*, n°78, 2000, p.19-39.

Monks J., La nouvelle gestion publique: boîte à outils ou changement de paradigme?, in Hufty M., *La pensée comptable, Etat, Néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1998, p. 77-89.

Moody, S. M., Musheno M., Palumbo D., Street-Wise Social Policy: Resolving the Dilemma of Street-Level Influence and Successful Implementation, *The Western*

Political Quarterly, Vol. 43(4), 1990, p.833-848.

Moore W. E., A reconsideration of theories of social change, *American sociological Review*, 1960, p. 810-818.

Morand C.-A. (dir.), *L'État propulsif*, Publisud, Paris, 1991.; Timsit G., Les deux corps du droit : essai sur la notion de régulation, *Revue française d'administration publique*, 1996, n°78, p. 375 et suiv.

Moreau M., *Antennes GSM: l'Union prône l'encadrement par un permis d'environnement?*, Union des villes et Communes, Mars 2009.

Morgan D. (Ed.), *Successful focus groups*, Sage Publications, London, 1993.

Mormont M., L'expertise en question, in Brunet S. et al., *L'expertise en questions: domestiquer l'incertitude dans la société du risque*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2002, p.9-19.

Moussaillon E., Permanent G., Public health in the European union: making it relevant, *Discussion paper n°17*, Londres, LSE Health, 2000.

Muller P., L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique, *Revue Française de Science Politique*, n°2, 2000, p.189-208.

Muller P., La mutation des politiques européennes, *Pouvoir*, n°69, 1994, p.63-75.

Mumford L., *Technics and civilizations*, Routledge, Londres, 1955.

Muntford L., *European union health policy on the Eve of the millenium*, Public health and consumers series SACO 102 EN, Luxembourg, European Parliament, DG Recherche, 1998.

n°3, 1996, p. 369-386.

Nelissen, N., The Administrative Capacity of New Types of Gouvernante, *Public Organization Review*, n°2, 2002, p.5-22.

Noiville C., *Du bon gouvernement des risques*, Presses Universitaires de France, Paris, 2003.

Nutgent N., *The european Commission*, Palgrave, New-York, 2001.

O’Riordan T., Cameron J. (Ed.), *Interpereting the precautionary principle*, Earthscan, Londres, 1994.

Olsen J., Change and continuity. An institutional approach to institutions of democratic government, *European Political Science Review*, Vol.1, n°1, 2009.

Osborne A., Gaebler T., *Reinventing government: how entrepreunarial spirit is transforming the public sector*, Reading, Addison-Wesley, M.A., 1992.

Panhuys H., *La fin de l'occidentalisation du monde?: de l'unique au multiple*, L'Harmattan, Paris, 2004.

Pâques M. (Dir.), *Questions choisies de droit de l’urbanisme et de l’environnement*, Liège, Anthémis, 2007.

Pâques M., Antennes GSM, urbanisme, préjudice et précaution, *Amén.*, 2000, note sous CE, arrêt Lorent, n°87.875, 7 juin 2000.

Pâques M., Le Conseil d’Etat et le principe de précaution : chronique d’une naissance annoncée, *J.T.*, 2004, p. 169 et suiv.

Parsons T., Evolutionary universals in society, *American Sociological Review*, 1964, n°29, p. 339-357.

Passeron J.C., *Le raisonnement sociologique. Un espace non poppérien de l’argumentation*, Albin Michel, Paris, 2006.

Pelkmans J., The GSM standard. Explaining a success story, *Journal of european public policy*, Vol.8, n°3, 2001, p.432-453.

Pereira L., *The power to bridge: contributions to understand how street-level workers may use their social capital to promote joint-action*, working paper,

EGPA annual conference, 2010.

Peters B. G., Consocialism, corruption and chocolate: Belgian exceptionalism, *West European Politics*, Vol.29, n°5, 2006, p.1079-1092.

Pidgeon N. F., Poortinga W., Rowe G., Jones., Walls J., O’Riordan T., Using surveys in public participation processes for risk decision making. The case of the 2003 British GM nation ? Public Debat., *Risk Analysis*, Vol.25, n°2, 2005, p. 467-479.

Pierson P., When effect becomes cause. Policy feedback and political change, *World Politics*, n°454, 1993, p.

Pinson G., Projets de ville et gouvernance urbain. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d’une capacité d’action collective dans les villes européennes, *Revue Française de Science Politiques*, vol.56, n°4, 2006, p.619-651.

Politt C., Bouckaert, *Public management reforms: a comparative analysis*, Oxford University press, Oxford, 2000.

Polo J.-F., *La Commission européenne: un espace de compromis. Le cas de politique audiovisuelle européenne*, Thèse de doctorat en science politique, IEP d’Aix-en-Provence, 2000.

Popper K., *Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge*, Routledge Kegan Paul, Londres, 1963.

Popper K., *La leçon de ce siècle*, Aatolia, Paris, 1993.

Popper K., *La quête inachevée*, Calmann-Lévy, Paris, 1981.

Popper K., *The Open society and its enemies*, Routledge, Londres, 1938.

Potter, Beatrice, *The Co-operative Movement in Great Britain*, Swan Sonnenschein, Londres 1981.

Power M. McCarthy L.S., A comparative analysis of environmental risk assessment/risk management frameworks, *Environnemental science and technology*, May, 1998, p.224-231.

Raiffa H., *Decision Analysis: Introductory Lectures on Choices Under Uncertainty*, Addison-Wesley, Coll.Reading, New-York, 1968.

Reber B., Technologie et débat démocratique. De la participation à l'évaluation pluraliste, *Revue Française de Science Politique*, 2005, Vol.55, n°5-6, p.

Rey M., Innover en aménagement du territoire: propositions et questions à l'intention des aménagistes, *DISP*, n°134, 1998, p.24-35.

Richardson J., Approches de la décision politique nationale et européenne fondées sur l'acteur: communauté et politique publique, réseaux par questions et communautés épistémiques, in Le Galès P., Thatcher M. (Eds.), *Les réseaux publics. Débats autour des policy networks*, L'Harmattan, Paris, 1995, p.167-191.

Risse T., Let's argue ! Communicative action in world politics, *International Organization*, Vol.54, n°1, 2000.

Roany (de) C., Des principes de précaution, analyse de critères communs et interprétation différenciée, *Revue Juridique de l'Environnement (R.J.E.)*, n°2, 2004, p. 143-156.

Roqueplo P., *Penser la technique*, Seuil, Paris, 1993.

Rossi P.H., Freeman H.E., *Evaluation. A Systematic Approach*, Sage Publications, Londres, 1993.

Rougemont A., *La santé en Europe: les politiques de santé*, Actes Sud, Genève, 1999.

Roux J. (Coor.), *Etre vigilant. L'opérativité discrète de la société du risque*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, Coll. Matière à penser.Sociologie, Saint-Etienne, 2006.

Roux J., L'expertise locale. La portée politique de la connaissance sensible, in Dumoulin L., La Branche S., Robert C., Warin P. (Dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, PUG, Grenoble, 2005.

Roy A., *Les experts face au risque: le cas des plantes transgéniques*, PUF, Paris, 2001.

Rudolf F., Le risque comme métaphore de la modernité avancée, *Sociétés*, n°48, 1995, p.163-176.

Sabatier P., An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, *Policy Sciences*, n°21, 1988, p.129-168.

Sabatier P.A., Jenkins Smith H.C. (Eds.), *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, Westview Press, Boudler, 1993.

Sambon J., Demez L., La problématique de l'implantation et de l'exploitation des installations de télécommunications mobiles sous l'angle de la jurisprudence du Conseil d'État, *Revue de droit communal*, n°2, 2008, p. 27-47.

Sanchez J., Thioune M., *UMTS*, Hermes Sciences, Paris, 2008.

Saure F., Les ambitions européennes en matière de santé, *Revue Française de Science Politique*, n°113, 2005, p.147-158.

Saurugger S., L'expertise: un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire, *Revue française de science politique*, Vol.52, n°4, 2002, p.375-401.

Scharpf F., *Gouverner l'Europe*, Presses de Science Po, Paris, 2000.

Schneider A., Ingrat H., Social Construction of Target Populations. Implications for Politics and Policy, *American Political Science Review*, vol. 87, n° 2, June 1993.

Sfez L., *La décision*, PUF, Que sais-je ?, Paris, 2004.

Singleton V., Michael M., actors networks and ambivalence: general practitioners in the UK cervical screening programme, *Social studies of science*, 1993, n°23, p.227-264.

Sintomer Y., *Le pouvoir au peuple : jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007.

Sjöberg L., Local acceptance of a high-level nuclear waste repository, *Risk Analysis*, vol.24, 2004, n°3, p.737-749.

Smith A., Réintroduire la question du sens dans les réseaux d'action publique, in Le galès P., Thatcher M. (Eds.), *Les réseaux publics. Débats autour des policy networks*, L'Harmattan, Paris, 1995, p.109-139.

Smith V.K., Walsh R., Do painless environmental policies exist?, *Journal of risk and uncertainty*, 21(1), p.73-94.

Star S., Greisemer J., Institutional ecology translations and boundary objects: amateurs and professionals in Berkeley's museums of vertebrate zoology, 1907-1939, *Social studies of science*, n°19, 1989, p.387-420.

Star S., Power technologies and the phenomenology of conventions: on being allergic to onions, in Law J. (Dir.), *A sociology of monstres. Essays on power, technology and domination*, Routledge, 1991, p.26-56.

Stebbing, A., Environmental capacity and the precautionary principle, *Marine Pollution Bulletin*, Vol. 24, n°6, 1992, p.287.

Stirling A., Opening up or closing down? Analysis, participation and power in the social appraisal of technology in Leach et al. (Eds.), *Science and Citizens: Globalization and the Challenge of Engagement*, Zed Books, 2005, p.218-231.

Tabara J.T., Precaution and participatory integrated assessment of GM crops in Spain, *Water science and technology*, n°52, Vol. 6, 2005, p.107-113.

Tengs T.O., Adams M.E., Pliskin J.S., Safran D.G., Seigle J.E., Weinstein M.C.,

Graham J.D., Five-hundred life-saving interventions and their cost-effectiveness, *Risk analysis*, 15(3), 1995, p.369-389.

Thévenot L., L'action en plan, *Sociologie du travail*, n°3, 1995, p.411-434.

Thévenot L., L'action en plan, *Sociologie du travail*, n°3, 1995, p.411-434.

Thisse J.F., Thomas I., Bruxelles et Wallonie : une lecture en termes de géo-économie urbaine, *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2007/1 - Tome XLVI, 2007, p.75-93

Thoening J.-C., L'usage analytique du concept de régulation, in Commaille J., Jobert B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Droit et Société, LGDJ, Vol. 24, 1998.

Torfs R., Zwetkoff C., Fallon C., *An integrated assessment frame as science policy interface for decisions on (Environment-Related) Risks*, Rapport phase 1, SCoPE, Belspo, Bruxelles, 2009.

Tornblom K., Foa U., Choice of a distribution principle: Crosscultural evidence on the effects of resources, *Acta Sociologica*, n°26, 1983, p.161-173.

Tulkens H., Le fédéralisme, la démocratie et la Belgique, *Reflets et perspectives*, XLVI, 2007/1, 2007, p.67.

Uyttendaele M., *Précis de droit constitutionnel belge : Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruyant, Coll.Précis de la fac de droit ULB, Bruxelles, 2005.

Van Der Sluijs J., Petersen A.C., Janine P.H.M., Risbey J.S., Ravetz J.R., Exploring the quality of evidence for complex and contested policy decisions, *Environmental research letters*, n°9, 2008.

Van der Sluijs J.P., Craye M., Funtowicz S., Cloporte P., Ravetz J., Risbey J., Combining quantitative and qualitative measures of uncertainty in model-based environmental assessment: the NUSAP system, *Risk analysis*, 25(2), 2005, p.

Van Laer A., Liberalization or europeanization? The EEC Commission's policy on public procurement in information technology and telecommunications (1957-1984), *Journal of european integration history*, n°6, 2006, p.107-130.

Van Loon J., Virtual risks in an age of cybernetic reproduction, in Adam B., Beck U., van Loon J. (Eds.), *The risk society and beyond: critical issues for social theory*, Sage Publication, Londres, 2000.

Vanneuville R., Grandeau S., *Le principe de précaution saisi par le droit. Les enjeux sociopolitiques de la juridicisation du principe de précaution*, La Documentation française, Coll.Réponse Environnement, Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris, 2006.

Volckrick E., Les dispositifs de médiation et la question du tiers, in Lebrun J.-P., Volckrick E., *Avons-nous encore besoin d'un tiers*, Ed. Eres, Coll. Humus, 2005.

Vos E., Mondialisation et régulation-cadre des marchés, *Revue internationale de droit économique*, 2002/2, 2002, p. 219-252.

Wallis J., Dollery B., Government failure, social capital, and the appropriates of the New-Zetland model for public sector reform in developing countrises, *World Development*, Vol.29, n°2, 2001, p.245-263.

Warleigh A., Europeanizing civil society: NGOs as agents of political socialization, *Journal of common market studies*, Vol.39, n°4, 2001, p.619-639.

Weber, M., *Economie et société*, Plon, Paris, 1971.

Weiner J.B., Rogers M.D., Comparing precaution in the United-States and Europe, *Journal of risk research*, Vol.5, n°4, 2002, p.317-349.

Willis H. H., Dekay M. L., Morgan M. G., Florig H. K., Fischbeck P. S., Ecological risk ranking: development and evaluation of a method for improving public participation in environmental decision making, *Risk Analysis*, Vol.24, n°2,

2004, p.363-378.

Winner L., *Autonomous technology*, MIT Press, Cambridge, 1977.

Wrisberg N., Haes (de) U., Triebswetter, Eder U., Clift R. (Eds.), *Analytical tools for environmental design and management in a systemic perspective*, Center of environmental science, Leiden, 2000.

Wyngaard T., La législation et la jurisprudence relatives aux antennes GSM, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2035-2036, 2009.

Wynne B., Controverses, indéterminations et contrôle social de la technologie. Leçons du nucléaire et de quelques autres cas au Royaume-Unis, in Godard O. (Dir.), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Edition de la maison des sciences de l'Homme, INRA Edition, Paris, 1997, p.148-178.

Yates D., *The ungovernable city: the politics of urban problems and policy making*, MIT press, Cambridge, 1977.

Zaccai E., Missa J.-N. (Eds.), *Le principe de précaution. Signification et conséquences*, Ed. de L'université de Bruxelles, Bruxelles, 2000.

Zwettkoff C., Mise en perspective de quelques méthodes pour ouvrir l'expertise, in Brunet S., Bergmans A., Bertrand A., Biren P., *L'expertise en questions. Domestiquer l'incertitude dans la société du risque*, Peter Lang, Coll. Non-Prolifération, Bruxelles, 2002, p.253-275.

Documents officiels

Arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant la liste des projets soumis à études d'incidence et des installations et activités classées

Arrêté royal du 10 août 2005 fixant des normes pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10MHz et 10 GHz.

Commission Européenne, *Communication sur le principe de précaution*, 2001.

Commission européenne, *Non-ionizing radiation: sources, exposure and health effects*, 1996.

Commission européenne, Réponse au rapport du Parlement européen, JFR/sectox/4337.

Communiqué de presse de l'UE, Des téléphones portables plus sûrs: la Commission européenne publie une nouvelle norme de sécurité relative aux champs électromagnétiques, 6 août 2001, références: IP/01/1190.

Conseil Européen, Recommandation, J.O., L199, 30/07/1999, p.0059-0070.

Conseil Supérieur d'Hygiène (CSS), Avis sur le projet d'Arrêté Royal fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10MHz et 10 GHz, du 11 octobre 2000.

Décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques - Dispositions finales, transitoires et abrogatoires, extraits (M.b. du 02/06/2009, p. 39566, Erratum M.B. du 11/06/2009, p. 41473)

Décret du 30 avril 2009 modifiant le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, le Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

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

Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées ainsi qu'à leur interconnexion.

Directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation des réseaux et des services de communications électroniques («directive autorisation»).

Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 mettant en place un cadre réglementaire unifié pour les réseaux et services de communications électroniques dénommée directive «service universel»

Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques («directive-cadre»).

Directive 2002/58/CE du parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 instaurant un régime de protection des données personnelles et de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive «vie privée»).

Directive 94/46/CE, JO L 268 du 19.10.1994

International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP), Guidelines on limits of exposure to static magnetic field, *Health Phys.*, 1994, n°66, p. 100-106.

INTERPHONE Study Group , Brain tumour risk in relation to mobile telephone use: results of the INTERPHONE international case-control study, *International Journal of Epidemiology*, 2010, p.1-20

IRAPA/ICNIRP, International Radiation Protection Association/International Non-Ionizing Radiation Committee, Guidelines on limits on exposure to radiofrequency electromagnetic fields in the frequency range of 100 kHz to 300GHz, *Health Phys.*, 1988, n°54, p. 115-123.

IRAPA/ICNIRP, International Radiation Protection Association/International Non-Ionizing Radiation Committee (IRPA/INIRC), Interim guidelines on limits of exposure to 50/60 Hz electric and magnetic field, *Health Phys.*, 1990, n°58, p. 113-121.

Loi du 12 juillet 1985, relative à la protection de l'Homme et de l'environnement contre les effets et les nuisances provoquées par les radiations non ionisantes, les infrasons et les ultrasons, MB 26 novembre 1985.

Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement, *Recueil des bonnes pratiques en matière d'implantation des installations de radiocommunication mobile*, décision du Gouvernement wallon du 20 juillet 2000.

OCDE, *Grandes orientations et structures du marché*, OCDE Science et technologies de l'information, vol. 2007, n° 2, p. 36-61.

OMS, Communiqué de presse, n°200, 17 mai 2010.

OMS, *European health care reform. Analysis of current strategies*, Copenhague, 1997.

OMS, *Instauration d'un dialogue sur les risques dus aux champs électromagnétiques*, 2004

OMS, *Integrated Risk Assessment*, International Programme on Chemical Safety, 2001,

OMS, The International EMF Project, *Progress report*, June 2007-2008

OPECTS, Rapport, Les lignes à haute et très haute tension : quels impacts sur la santé et l'environnement ? Compte-rendu de l'audition publique du 29 janvier 2009, Rapport de M. Daniel Raoul, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, n° 307 (2008-2009) - 31 mars 2009.

Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, 1 mars 2007, M.B. 14 mars 2007.

Parlement européen, *Projet de rapport sur les préoccupations quant aux effets sur la santé des ondes électromagnétiques*, 2008/2211(ini), PE416.575v01-00.

Parlement européen, *Rapport sur la proposition de recommandation du Conseil relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques*

(0 Hz-300 GHz), (COM(98)0268 - C4-0427/98 - 98/0166(CNS)), 25 février 1999.
DOC_FR\RR\373\373194 - PE 228.570/déf.

Proposal for a Council Recommendation on the limitation of exposure of the general public to electromagnetic field (0 Hz to 300 GHz) - COM(98)268final

Proposal for a European Parliament and Council Decision adopting a program on Community action 1999-2003 on pollution-related diseases in the context of the framework for action in the field of public health - COM/97/0266 final_COD 97/0153/ J.O. C214, 16/07/1997, p.0007-0010.

Proposition de décret, Doc. Parl. Rég. Wall., 590 (2006-2007), n°1.

Proposition de décret, Introduction - développement à la proposition de décret, Doc. Parl. Rég. Wall., 590 (2006-2007), n°1.

Rapport au Roi dans le cadre de l'arrêté royal du 29 avril 2001, M.B., 22 mai 2001, p. 16.987-16.990.

Rapport BEUC, *Allowing consumers to benefit from all cross-border telecommunication services*, X/045/2008, 2008.

Recueil des bonnes pratiques en matière de d'implantation d'installations de télécommunications mobiles, 2003

Région bruxelloise, Doc parl., Rég. Brux. Cap., A-289/1-2005/2006 et A-289/2-2006-2007.

Résolution Parlement européen, 5 mai 1994, J.O. C205, 25/07/1994, P.0439.

Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks (SCENIHR), *Possible effects of Electromagnetic Fields (EMF) on Human Health*, 16th plenary of 21 March 2007.

Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks, (SCENIHR), *Health Effects of Exposure to EMF*, 28th plenary on 19 January

2009.

Scientific Steering Committee (SSC), *Opinion on possible health effects from exposure to electromagnetic fields (0 Hz- 300 GHz)*, 25-26 juin 1998. Finalement adopté le 26-27 octobre 2000. Document référence: R013V DAT

Scientific Steering Committee (SST), *Opinion on possible health effects from exposure to electromagnetic fields (0 Hz- 300 GHz)*, 25-26 juin 1998, Finalement adopté le 26-27 octobre 2000. Document référence: R013V DAT

United nations Environment Program/World health Organization/International Radiation Protection Association, Extremely low frequency (ELF) fields, World health Organization, *Environmtal Health Criteria*, n°35, 1984.

United nations Environment Program/World health Organization/International Radiation Protection Association, Extremely low frequency (ELF) fields, World health Organization, *Environmtal Health Criteria*, n°69, 1987.; United nations Environment Program/World health Organization/International Radiation Protection Association, Extremely low frequency (ELF) fields, World health Organization, *Environmtal Health Criteria*, n°137, 1993.

Jurisprudence

CC, 151/2003.

CC, 151/2003.

CC, 56/2006.

CC, 56/2006.

CC, 94/2003.

CC, 94/2003.

CC, 94/2003.

CC, arrêt 1/89, 31 janvier 1989.

CC, arrêt 2/2009, 15 janvier 2009.

CE arrêt Bredo et Bradard, n° 137.669, 25 novembre 2004.

CE, Arnould, n° 161.762, 10 août 2006.

CE, arrêt Arens et jacobs, n°118.948, 3à avril 2003.

CE, arrêt Arnould, n°161.762, 10 août 2006.

CE, arrêt ASBL Inter-Environnement Wallonie et contractants, n°71.000, 20 janvier 1998.

CE, arrêt ASBL Telsabel coordination et Vanderhulst, n° 138.471, 15 décembre 2004.

CE, arrêt Baetenet Moreale, n°85.836, 6 mars 2000.

CE, arrêt Batslé et contractants, n°124.640, 24 octobre 2003.

CE, arrêt Beck, n°96.095, 1 juin 2001.

CE, arrêt Brancato, n°164.862, 16 novemebre 2006.

CE, arrêt Bredo et Bragard, n°137.669, 25 novembre 2004.

CE, arrêt Bredo et Bragard, n°137.669, 25 novembre 2004.

CE, arrêt Brochard et Fasbender, n° 79.428, 23 mars 1999.

CE, arrêt Buki, n°89.587, 11 septembre 2000.

CE, arrêt Charles de la Brousse, n°138.865, 23 décembre 2004.

CE, arrêt Charles de la Brousse, n°138.865, 23 décembre 2004.

CE, arrêt commune d’Incourt, n°125.117, 6 novembre 2003.

CE, arrêt commune de Lobbès, n°132.096, 8 juin 2004.

CE, arrêt commune de Manage, n°92.438, 18 janvier 2001.

CE, arrêt commune de Manage, n°92.438, 18 janvier 2001.

CE, arrêt commune de Mesancy, n°166.520, 11 janvier 2007.

CE, arrêt commune de Qiévrain, n°162.402, 19 juillet 2006.

CE, arrêt commune de Raeren, n°131.546, 18 mai 2004.

CE, arrêt commune de Ramilles, n°104.510, 7 mars 2002.

CE, arrêt commune de Ramilles, n°104.510, 7 mars 2002.

CE, arrêt commune de Waterloo, n°178.733, 18 janvier 2008.

CE, arrêt De Coen, n° 90.885, 22 novembre 2000.

CE, arrêt Delanoy et Duplouy, n° 169.494, 28 mars 2007.

CE, arrêt Derwall et Havenith, n°97.094, 28 juin 2001.

CE, arrêt Derwall et Havenith, n°97.094, 28 juin 2001.

CE, arrêt Flamand et contractants, n°86.174, 22 mars 2000.

CE, arrêt Freches, n°175.730, 12 octobre 2007.

CE, arrêt Genne, n° 86.243, 24 mars 2000.

CE, arrêt Gillon et Richez, n°124.659, 27 octobre 2003.

CE, arrêt Janssens van der Maelen, n°130.060, 1 avril 2004.

CE, arrêt Javaux, Pluymackers et Dame, n°134.773, 9 septembre 2004.

CE, arrêt Lorent et contractants, n°87.875, 7 juin 2000.

CE, arrêt Lorent, n°87.875, 7 juin 2000.

CE, arrêt Martin et contractants, n°89.245, 10 août 2000.

CE, arrêt Mobistar, n° 118.214, 10 avril 2003.

CE, arrêt Plus et contractants, n°121.829, 22 juillet 2003.

CE, arrêt S.A. Mobistar, n°118.214, 10 avril 2003.

CE, arrêt S.A. Mobistar, n°120.753, 19 juin 2003.

CE, arrêt S.A. Mobistar, n°141.414, 1 mars 2005.

CE, arrêt S.A. Mobistar, n°141.414, 1 mars 2005.

CE, arrêt S.A. Mobistar, n°145.930, 14 juin 2005.

CE, arrêt S.A. Mobistar, n°145.930, 15 juin 2005.

CE, arrêt S.A. Mobistar, n°152.422, 8 décembre 2005.

CE, arrêt Schimtz et Philippart, n°105.345, 29 mars 2002.

CE, arrêt Schweren, n°75.577, 6 août 1998.

CE, arrêt Strubbe et Orbun, n°108.630, 28 juin 2002.

CE, arrêt Tuytschaver, n°112.897, 26 novembre 2002.

CE, arrêt Tuytschaver, n°86.722, 7 avril 2000.

CE, arrêt Verduyn, n°100.514, 31 octobre 2001.

CE, arrêt ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve et contractants, n°107.792, 12 juin 2002.

CE, arrêt ville de Namur, n°124.069, 9 octobre 2003.

CE, arrêt ville de Namur, n°90.730, 9 novembre 2000.

CE, arrêt ville de Namur, n°90.730, 9 novembre 2000.

CE, arrêt ville de Saint-Hubert, n°89.340, 21 août 2000.

CE, *ASBL Testabel Coordination et Strubbe*, n°193.456, 20 mai 2009.

CE, avis 30.795/3, 4 juin 2001.

CE, avis L. 15.831, 6 juin 1984.

CE, Avis n°30.856/4

CE, avis n°34.339/AV, 23 avril 2003.

CE, Bredo et Bragard, n° 137.669, 25 novembre 2004.

CE, Charles de la Brousse et crts, n° 138.865, 23 décembre 2004.; Petit, n° 172.507, 20 juin 2007.

CE, Commune de Lens, n° 120.876, 24 juin 2003.

CE, Lengler, n° 183.936, 6 juin 2008.

CE, SA Mobistar, n° 120.753, 19 juin 2003.

CE, SA Mobistar, n° 145.930, 14 juin 2005.

CJCE, Toolex, aff. C-473/98, 11 juillet 2000, Rec., p.I-5681

Cour AELE, EFTA, Surveillance Authority c/ Norvège, 5 avril 2001, affaire E-

3/00.

6.n° 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95, 10/95, 2 février 1995.

Article de presse

Anonyme, Le gsm à nouveau suspect, *Le Soir*, 24 avril 2007.

Brodeur P., *The great power lines cover-up: how the utilities and government are trying to hide the cancer hazard posed by electromagnetic fields*, Little-Brown, New-York, 1993.

Brodeur P., *The Zapping of America: microwaves, their deadly risk, ad the cover up*, Norton, New-York, 1977.

Du Brulle C. et Schoune C., L'étude de Dirk Adang, conduite à l'UCL, livre des résultats peu rassurants, *Le Soir*, 24 juin 2008.

Du Brulle C., Schoune C., Le taux de mortalité des rats de labo double en cas d'exposition. Et chez les hommes ? On le saura en 2015..., *Le Soir*, 24 juin 2008.

Matriche J., Moreau M., Petit J.-P., Schoune C., Les antennes GSM nuisent à la santé, *Le Soir*, 3 octobre 2006.

Schoune C., Dangereux, le wi-fi ? Risqué, l'usage intensif du téléphone portable à domicile ? Des experts l'affirment », *Le Soir*, 5 septembre 2007.

Schoune C., Signaux d'alarme pour les mobiles, *Le Soir*, 3 octobre 2006.

