

« L'épidémie » de plaintes en temps de Covid-19 : en France, en Espagne et en Belgique

Jessy Bailly

RÉSUMÉ

La « crise sanitaire » liée à la propagation du Covid-19 (étudiée ici entre mars et juin 2020) a été marquée par un ensemble varié de recours en justice, qui peuvent paraître inédits au regard de la sociologie du droit. En prenant pour cadre comparé la France, l'Espagne et la Belgique, cet article interroge la portée symbolique et politique des plaintes au regard des contributions des sociologies américaine et française du droit. Il s'agit autant de rendre intelligible « l'épidémie » des recours en justice que d'explorer les manières dont elles questionnent les légitimités politiques attachées à la gestion politico-administrative de la « crise » et à l'économie politique plus généralement, qui affecte la régulation publique du domaine sanitaire.

ABSTRACT

The “Epidemic” of Complaints during the Covid-19 Crisis in France, Spain and Belgium

The “health crisis” related to the spread of Covid-19 (studied here from March to June 2020) was characterized by an intensive use of litigation, which might appear singular from a sociology-of-law standpoint. Through a comparative framework, this article examines the symbolic and political scope of French, Belgian and Spanish complaints, considering the contributions of American and French sociologies of law. It aims to make the “epidemic” of litigation more intelligible. It also reveals what litigation tells us about the political legitimacies attached to the politico-administrative management of the crisis that has affected regulation of public health policies.

Introduction

Après les affaires du sang contaminé (Beaud, 1999) et de l'amiante (Henry, 2007), la période de « crise sanitaire » marquée par la propagation du Covid-19 offre une nouvelle occasion d'envisager la mobilisation des arènes judiciaires (civile, pénale) et d'autres juridictions administratives par des acteurs sociaux, autrement dit le poids et la place de la judiciarisation (Pélisse, 2009) face à la gestion sanitaire gouvernementale. À l'inverse des « affaires » ci-dessus évoquées, l'ampleur de la crise sanitaire – dont les mesures de restriction de libertés touchent l'ensemble de la population – a donné lieu au déploiement, par divers acteurs, d'une multiplicité de recours visant des objectifs parfois radicalement différents : de la plainte visant à réclamer une indemnisation pour le préjudice subi à des recours visant à contester la légitimité des formes d'action de l'État face à la gestion sanitaire. Au-delà de l'intérêt de faire une sociographie des actions en justice déployées contre l'État, au moment de la vague judiciaire (entre mars et juin 2020), cet article vise à comparer les formes d'action en justice qui ont eu lieu en France, en Espagne et en Belgique. L'intérêt de comparer ces pays, qui se caractérisent par un ordre juridique relativement proche¹, consiste à donner à voir des recours en justice qui dépendent, certes, des ressources des acteurs, mais également de l'ordre légal, des possibilités offertes par les différents systèmes judiciaires, de la perception par la population de la gestion de l'épidémie sur un territoire national, etc. L'article ne vise pas et ne peut viser l'exhaustivité, dans la mesure où il est impossible, pour des contraintes de temps et de ressources, d'enquêter tous les acteurs de cette vague de judiciarisation afin d'obtenir directement leurs perceptions et l'ensemble des mémoires en justice des plaignant·e·s. Il s'agit plutôt, en reprenant certains débats ayant alimenté la sociologie américaine du droit (et surtout la *legal mobilization*) ainsi que la sociologie française du droit, de se questionner sur les possibles apports de ces actions en justice aux travaux et concepts déjà élaborés sur la mobilisation du droit par des acteurs sociaux non étatiques.

Est-ce que ces plaintes en justice, déposées contre la gestion sanitaire de l'État donnent lieu ou non à de nouvelles pratiques du droit ? En quoi contestent-elles certaines légitimités politiques, comme celle de la conduite de l'action politique en temps « d'état d'urgence sanitaire » ? Les actions en justice, ou plutôt les plaintes déposées, ont le mérite d'offrir un corpus large, nourri par des acteurs différents, ayant des griefs à exposer qui se recoupent et qui divergent parfois, auprès d'institutions judiciaires diverses qui, évidemment, dépendent de l'organisation judiciaire et des dispositions juridiques mobilisables dans chacun des États étudiés. Il n'en demeure pas moins que tous ensemble, ils représentent un cas paradigmatique de ce que R. Abel (1998) a appelé « *speaking law to power* ».

1. J'étudie de manière comparée ces pays par « facilité », puisqu'ils constituent le cadre de comparaison dans lequel s'insère mon travail doctoral. Jessy Bailly, « Citoyens-contrôleurs et conception intransigeante de la démocratie : une sociologie politique comparée de collectifs d'audit citoyen de la dette en France, en Espagne et en Belgique », projet doctoral mené à MESOPOLHIS (Sciences Po Aix) et en cotutelle au CEVIPOL (Université Libre de Bruxelles).

Le dispositif méthodologique ici employé repose essentiellement sur une sociologie compréhensive. J'ai eu l'occasion de lire et d'analyser une vingtaine de mémoires en justice déposés par des plaignant-e-s des trois pays, des actes de communication des plaignant-e-s et de leurs avocat-e-s. L'essentiel du matériau repose sur une revue de presse dans les trois espaces publics médiatiques des pays à l'étude, entre mars et juillet 2020. Il faut insister sur le fait que l'analyse ici produite est tributaire – et cela constitue en soi un biais – de l'attention médiatique², qui certes a pu être intense dans le moment effervescent de la crise sanitaire, mais qui n'est pas forcément gage de représentativité des plaintes qui ont pu être déposées. En effet, on peut assez facilement supposer que les acteurs médiatiques ont publicisé certaines plaintes au détriment d'autres, ne pouvant, pour des raisons organisationnelles et éditoriales qui leur sont propres, traiter de manière égale l'ensemble du corpus de plaintes effectivement déposées pour contester la gestion par l'État au moyen de l'arme judiciaire (Lochak, 2016).

Par ailleurs, il s'agit ici d'aller explorer et comparer l'échantillon des plaintes à travers trois angles en tenant toujours compte de la sociologie des acteurs. D'abord, à partir du corpus de plaintes, des classifications seront esquissées pour gagner en intelligibilité. Ensuite, on reviendra sur une hypothèse forte avancée par la sociologie américaine du droit – la structure des opportunités légales – qu'il s'agira de relativiser, notamment grâce à l'analyse du travail des premiers porteurs de cause judiciaire de chaque pays. Enfin, à partir d'un questionnaire plus comparatif, on montrera que les vagues de judiciarisation par pays, qui peuvent être structurantes les unes vis-à-vis des autres, dépendent d'un ensemble complexe de variables qui méritent d'être questionnées, dont certains éléments du contexte social ayant précédé ladite crise sanitaire.

Panorama non exhaustif des plaintes et rapports différenciés à la régulation d'État

Tout d'abord, il faut repérer le nombre de plaintes ayant été relayées par la presse (numérique) dans chacun des pays, entre mars et fin juin 2020. En France, la presse recense au moins 90 plaintes déposées auprès de la Cour de justice de la République³. J'ai pu aussi relever environ 380 requêtes au Conseil d'État

2. Quelques précautions méthodologiques sont indiquées par : Fillieule O. (2007), « 10. On n'y voit rien. Le recours aux sources de presse pour l'analyse des mobilisations protestataires », in Favre P. (dir.), *L'atelier du politiste. Théories, actions, représentations*, Paris, La Découverte, collection « Recherches/Territoires du politique », p. 215-240.

3. « Gestion de l'épidémie : une vague de plaintes contre le Gouvernement », *Libération*, 13 juillet 2020 [en ligne] https://www.liberation.fr/france/2020/07/13/gestion-de-l-epidemie-une-vague-de-plaintes-contre-le-gouvernement_1794178, consulté le 5 août 2020.

(dont 230 en référés)⁴. Il est possible, même si le dénombrement exact est ici impossible, d'ajouter des mémoires déposés auprès du Conseil constitutionnel⁵ ou des plaintes « contre X »⁶. En Espagne, il y a au moins 70 plaintes déposées, majoritairement à la section pénale du Tribunal suprême (une quarantaine)⁷. Il y a aussi des plaintes opérées auprès de la section administrative de l'institution (une trentaine)⁸. En Belgique, au moins deux plaintes ont été recensées au pénal. Il est difficile d'évaluer les recours administratifs en Belgique entre mars et juin 2020, mais une recension journalistique fait état de 85 recours devant le Conseil d'État belge en octobre 2020⁹. Il semble donc qu'il y ait un recours plus massif des dépôts de plainte en France (au moins 470), par rapport à l'Espagne (au moins 70) et à la Belgique (une dizaine), sur la période étudiée. Entre mars et fin juin 2020, le nombre de recours nationaux selon la population est bien supérieur en France par rapport à l'Espagne (cinq fois) et par rapport à la Belgique (huit fois)¹⁰, alors que l'indice de cas recensés du Covid-19 par rapport à la population nationale est similaire en Espagne et en Belgique et deux fois supérieur à celui de la France¹¹. On peut aussi affirmer que les recours contre la gestion d'État face à l'épidémie ont été majoritairement de l'ordre pénal en Espagne (Seconde Salle du Tribunal Suprême¹²), et administratif en France et en Belgique (Conseil d'État pour les deux). La France constitue un cas particulier en ce que le juge administratif et la justice pénale ont été massivement saisis par les plaintes.

Il faut désormais étudier quelques cas « emblématiques » des plaintes dans les trois pays. Certains types de recours sont plus nombreux que d'autres – pour des raisons d'intelligibilité, on ne présentera par exemple qu'un type de plaintes enregistrées en France auprès de la Cour de justice de la République (CJR) pour les 90 déposées –, mais on a voulu donner un panorama plus ou moins représentatif des plaintes recensées (tableau 1).

4. Intervention de Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État, lors des Journées juridiques et administratives franco-croates, le 17 septembre 2020 [en ligne] <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/le-conseil-d-etat-face-a-la-crise-sanitaire-du-covid-19-par-bruno-lasserre-vice-president-du-conseil-d-etat>, consulté le 26 janvier 2021.

5. Moreaux A. (2020), « Responsabilité pénale des dirigeants : dépôt d'un mémoire devant le Conseil constitutionnel », *Affiches parisiennes*, 11 mai [en ligne] <https://www.affiches-parisiennes.com/responsabilite-penale-des-dirigeants-depot-d-un-memoire-devant-le-conseil-constitutionnel-10308.html>, consulté le 12 juin 2020.

6. Voir l'appel public lancé par Bruno Gaccio et ici explicité : Bailly J. (2020), « Quand attaquer l'État devient "viral" », *The Conversation France*, 6 avril [en ligne] <https://theconversation.com/quand-attaquer-letat-devient-viral-135014>, consulté le 12 juin 2020.

7. « Una denuncia cada dos días contra el Gobierno por la gestión de la Covid-19 », *La Razón*, 22 juin 2020 [en ligne] <https://www.larazon.es/espana/20200622/e5idt7xymjdwjtm7tskr5nfqui.html>, consulté le 22 juin 2020 ; « Una decena de querellas y denuncias contra el Gobierno por su gestión de la crisis sanitaria », *El Independiente*, 30 mai 2020 [en ligne] <https://www.elindependiente.com/politica/2020/05/30/una-decena-de-querellas-y-denuncias-contra-el-gobierno-por-su-gestion-de-la-crisis-sanitaria/>, consulté le 12 juin 2020.

8. Notamment par une confédération syndicale organisée au niveau étatique (Confederación Estatal de Sindicatos Médicos).

9. « Coronavirus : les recours contre l'État se multiplient », *Le Soir*, 28 octobre 2020 [en ligne] <https://plus.lesoir.be/334538/article/2020-10-28/coronavirus-les-recours-contre-letat-se-multiplient>, consulté le 26 janvier 2021.

10. Si l'on prend le nombre de plaintes pour chaque pays en 2021, la proportion de plaintes par habitant en Belgique dépasse celle de l'Espagne.

11. Source OMS pour juin 2020 [en ligne] https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/20200630-covid-19-sitrep-162.pdf?sfvrsn=e00a5466_2, consulté le 26 janvier 2021.

12. Compétente pour instruire les recours en justice contre l'action des ministres, des député-e-s ou des sénateur-trice-s.

TABLEAU
Plaintes « emblématiques » en France, en Espagne et en Belgique

Espagne	France	Belgique
12 mai 2020, plainte pénale. Fundación Zaballos para la Defensa de los Derechos Constitucionales, 11 avocats et 3268 familles de victimes contre l'ensemble de l'exécutif espagnol Tribunal suprême, section pénale.	19 mars 2020, plainte pénale. « C19 » (collectif de soignants) contre Premier ministre français et ancienne ministre de la Santé. Cour de justice de la République.	7 mars 2020, plainte pénale. 5 médecins et une société d'ambulances contre l'État belge. Tribunal de première instance.
Avril/mai 2020, plainte administrative. Confederación Estatal de Sindicatos Médicos contre ministre de la Santé. Tribunal suprême, section administrative.	22 mars 2020, plainte administrative (référé-liberté). 2 syndicats de jeunes soignants contre l'exécutif. Conseil d'État.	23 mai 2020, plainte civile. 30-60 citoyen-ne-s belges contre État belge et ministre fédéral de l'Intérieur Tribunal de première instance.
12 mai 2020, plainte pénale. Asociación Defensor del Paciente contre présidente de la communauté autonome de Madrid. Fiscalía General del Estado.	2 avril 2020, plainte administrative (référé-liberté). 2 associations dont une association de victimes de la Covid-19 contre Premier Ministre et ministre de la Santé. Conseil d'État.	Juin 2020, plainte civile. 200-230 citoyen-ne-s contre État belge. Tribunal de première instance.
Mai 2020, plainte pénale. Consejo general de Enfermería contre ministre de la Santé et Premier Ministre. Tribunal suprême, section pénale.	26 mars 2020, référé-liberté. Syndicat guadeloupéen contre Agence régionale de la santé et CHU de Basse-Terre. Tribunal administratif.	20 juin 2020, plainte pénale. Dizaine de citoyens de la plateforme « covidplainte.be » contre X. Juge d'instruction, Parquet de Bruxelles.
Mai 2020, plainte pénale. Association des Cristianos Abogados contre le délégué du Gouvernement dans la région de Murcie. Juge d'instruction de Murcie.	Mars 2020, plainte pénale. Syndicat CGT-Pénitentiaire et syndicat Vigi Police contre ministre de la Justice. Cour de la justice de la République.	
13 mai 2020, plainte pénale. Association Justicia por la Sanidad contre la ministre de la Santé. Tribunal suprême, section pénale.	24 mars 2020, plainte pénale. Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais contre le directeur de l'Agence régionale de santé. Procureur de la République.	
Mars 2020, plainte pénale. Syndicat Manos Limpias contre le délégué du Gouvernement à Madrid. Juge d'instruction de Madrid.		
25 mars 2020, plainte administrative. Le syndicat policier Unión Federal de Policía contre le ministre de l'Intérieur. Tribunal suprême, section administrative.		

20 avril 2020, plaine pénale. Parti politique Vox contre le Gouvernement espagnol. Tribunal suprême, section pénale.		
--	--	--

Le corpus de plaintes en Espagne est plus diversifié qu'en France, que ce soit en termes d'identité des acteurs à leur origine ou en termes de types d'actions en justice. Dans le cas français, la sursollicitation de la Cour de justice de la République (CRJ), institution contestée socialement et politiquement depuis sa naissance en 1993 dans le sillage de l'affaire du sang contaminé (Beaud, 1999 ; Guérin-Bargues, 2013) a de quoi surprendre, si on contextualise cette vague de juridicisation dans la vie judiciaire « normale » de la juridiction d'exception¹³. Elle est moins étonnante si l'on regarde les plaintes qui y sont déposées lors de scandales sanitaires (affaire du sang contaminé, affaire de l'amiante). Toutefois, la période de mars à juin 2020 donne à voir un volume de plaintes soumises à la CJR bien supérieur aux deux affaires mentionnées. Si l'on se place du point de vue des responsabilités imputées, il apparaît logique que le ou la ministre de la Santé soit prioritairement ciblé-e par les recours. En France, l'ancienne ministre de la Santé Agnès Buzyn, de même que son successeur Avenue Duquesne font l'objet du plus grand nombre de plaintes. Leur homologue espagnol est aussi concerné en priorité par les plaintes déposées. D'autres plaintes ciblent les ministres de l'Intérieur (en Espagne, en Belgique, en France) et la ministre de la Justice (en France). Certaines attaquent le Premier Ministre ou l'ensemble du Gouvernement national (France, Espagne), ou encore l'État fédéral (Belgique). En Espagne, on observe aussi des recours plus singuliers : ceux qui attaquent des représentants (déconcentrés) de l'État, lorsque par exemple un recours est mis en œuvre contre la présidente de la Communauté autonome de Madrid¹⁴. En France (Martinique), une association cible, quant à elle, l'Agence régionale de santé.

À l'origine des diverses plaintes, on retrouve souvent les mêmes types d'acteurs : des collectifs de soignants (médecins, infirmiers ou mixtes¹⁵), des associations de victimes du Covid-19¹⁶, des collectifs organisés autour d'une profession ou des syndicats¹⁷, des associations¹⁸. Quelques recours sont à l'initiative d'une multitude de plaintes recueillies par des avocats qui organisent des *class actions*,

13. C'est du moins une hypothèse que l'on peut faire, dans un contexte de sous-documentation des recours judiciaires auprès de la CJR.

14. Équivalent fonctionnel de la « région » française. Néanmoins, chaque région espagnole dispose d'une autonomie consacrée constitutionnellement beaucoup plus large qu'en France.

15. En France : C19, Jeunes médecins, Intersyndicale nationale des internes en médecine, Infin'idels, le Syndicat des médecins d'Aix-en-Provence et de sa région ; en Espagne : Consejo general de Enfermería, Asociación Justicia por la Sanidad, Confederación Estatal de Sindicatos Médicos ; en Belgique : cinq médecins qui portent collectivement plainte et une société d'ambulance privée.

16. En France : Coronavictimes.net ; en Espagne : Afectados por la Gestión del Coronavirus, Plataforma de Afectados por la Pandemia Covid-19.

17. En France : Union générale des travailleurs de Guadeloupe, Centrale syndicale des travailleurs martiniquais, CGT-Pénitentiaire, Vigi Police ; en Espagne : Central Sindical Independiente y de Funcionarios, Manos Limpias.

18. En France : Mouvement international pour la réparation, Act-Up, Association de défense des libertés constitutionnelles, Droit Au Logement 38 Association pour la SAUvegarde du PATrimoine MARTiniquais ; en Espagne : Abogados Cristianos, Defensor del Paciente, España no se rinde.

à savoir des recours collectifs agrégeant des intentions de plaintes individuelles¹⁹. C'est le cas de deux plaintes recensées en Belgique, portées par le même avocat. Dans le cas espagnol, un ensemble de plaintes a été déposé par un parti politique – Vox – qui a, depuis le processus contesté d'indépendance en Catalogne, déployé de nombreuses stratégies de judiciarisation²⁰. Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, la formation d'extrême droite a déposé un ensemble de plaintes pour critiquer la gestion de l'épidémie par le Gouvernement. Il n'est pas le seul acteur partisan à œuvrer en justice : c'est le cas des partis de centre-droite Ciudadanos et Unión, Progreso y Democracia.

Une autre manière d'appréhender ce panorama est de se pencher sur les motifs des recours. Tout d'abord, on peut distinguer ceux qui plaident pour une gestion plus poussée de l'État dans l'administration de la crise (plus de matériel, plus de protection pour les soignant·e·s, pour la population, réquisition d'entreprises, etc.) et ceux qui critiquent l'intervention de l'État, sur un logiciel assez libéral, en dénonçant la violation par l'État des droits et libertés individuels. Même s'il y a peu de recours « phobiques d'État » (Foucault, 2004), à savoir des recours visant à la moindre présence du Gouvernement dans la gestion de la crise, il est intéressant de les notifier : ces contribuables belges qui critiquent les mesures de confinement comme attentatoires aux libertés individuelles consacrées par la Convention européenne des droits de l'homme²¹ ; une association espagnole défendant des valeurs chrétiennes qui critique les mesures gouvernementales d'interruption de pratique des cultes. Néanmoins, la majorité des recours légitime l'idée que le Gouvernement ou que les autorités politiques auraient dû agir, et non pas ne pas agir, autrement. On est davantage dans la croyance de la nécessaire et désirable régulation, par la puissance publique, de la gestion sanitaire. Les motifs les plus redondants de ces recours exhortant à « plus d'État » (ou à plus de régulation politico-administrative) sont des demandes d'indemnisation pour les personnes affectées par la propagation de l'épidémie (familles de victimes, soignant·e·s, travailleur·euse·s), des incitations à agir sur le plan de la régulation (réquisition d'usines, provisions de masques, de matériels de protection, de tests de dépistage) et, enfin, des demandes de reconnaissance ou de clarification, des responsabilités des personnels gouvernementaux responsables de la gestion sanitaire.

Comme cela a déjà été dit, j'ai accordé une attention particulière aux plaintes déposées collectivement. Le fait de ne pas évoquer les plaintes individuelles ne signifie pas qu'elles sont inexistantes ou qu'elles sont ici ignorées. Ces plaintes exhortent souvent les juridictions à les indemniser (si elles sont fondées en des

19. En France : l'association Coronavictimes.fr s'inscrit dans cette démarche, sans avoir à ce jour déposé de recours ; en Espagne : c'est le cas de la Fundación Zaballos para la Defensa de los Derechos Constitucionales qui s'est associée avec 11 avocats au nom de 3268 familles de victimes ; en Belgique : 30 à 60 citoyen·ne·s ont porté plainte contre le ministre de l'Intérieur.

20. La judiciarisation de la vie politique espagnole notamment par l'intermédiaire de Vox mériterait des investigations sociologiques plus prononcées, dans la mesure où le parti ne réduit pas la judiciarisation à une opportunité ponctuelle.

21. « Jeff Hoeyberghs en 60 andere Belgen "zijn blij dat aantal coronamaatregelen opgeheven zijn": kortgeding niettemin gepleit op 24 juni », *HLN.be*, 2 juin 2020, [en ligne] <https://www.hln.be/in-de-buurt/brussel/jeff-hoeyberghs-en-60-andere-belgen-zijn-blij-dat-aantal-coronamaatregelen-opgeheven-zijn-kortgeding-niettemin-gepleit-op-24-juni-ac315ca0/>, consulté le 23 juin 2020.

motifs valables), ou à clarifier les responsabilités des autorités politico-administratives. C'est le cas en France à travers les plaintes « contre X » proposées sur la plateforme [Plaintecovid.fr](https://plaintecovid.fr) impulsée par Bruno Gaccio.

Un portrait des entrepreneurs judiciaires

Dans cette partie, il s'agit de revenir sur une hypothèse structurale forte proposée par la sociologie américaine du droit : la structure des opportunités juridiques (*legal opportunity structures*)²², reprise notamment dans la sociologie française du droit²³. Ellen Ann Andersen, qui a étudié les recours en justice du mouvement gay américain, postule que les recours en justice (*litigation*) se développent d'autant plus que se produit une ouverture, dans le complexe institutionnel, qui offre aux potentiel·le·s plaignant·e·s des opportunités d'agir en justice. Cette « ouverture » dépendrait d'un ensemble de facteurs tels que le soutien des élites à la cause, la crédibilité (*standing*) des plaignant·e·s à agir, le système d'alliance et de conflit, la manière dont les plaignant·e·s orientent leurs plaintes (*legal frames*), en fonction des droits substantiels déjà inscrits dans l'ordre légal. On ajoutera à cela le fait qu'en plus de l'ouverture imaginée ici quasiment sur un mode mécanique, il faut que les éventuel·le·s plaignant·e·s aient conscience de cette ouverture politico-judiciaire (*raising legal awareness*). Dès lors, les recours en justice – la demande dira-t-on – sont en partie conditionnés par l'offre, l'ouverture et la volonté des institutions politiques et juridictionnelles. Les vagues de judiciarisation en temps de pandémie du Covid-19 offrent une occasion de nuancer cette théorisation : comment expliquer les vagues de plainte au moment où les gouvernements des trois pays ici étudiés décrètent un « état d'urgence sanitaire »²⁴, au moment où les appareils judiciaires fonctionnent à un rythme ralenti, laissant peu de place, ou peu d'espoir de la part des éventuel·le·s requérant·e·s, à voir les plaintes traitées et recevables ? Si l'on devait reprendre une telle théorie, doit-on considérer que les opportunités de judiciarisation, à défaut d'être judiciaires (puisque le système judiciaire réduit son flux d'activités), relèvent exclusivement d'un contexte politique d'exception (d'une conjoncture critique), qui favorise l'éclosion d'un travail de judiciarisation façonné par des forces sociales hétérogènes ? Plus que contredire Ellen Ann Andersen qui, au fil de son argumentation, insiste de plus en plus sur le rôle clé des *legal frames* dans la constitution des actions en justice par les plaignant·e·s et leurs avocat·e·s, il s'agit de montrer qu'il ne faut pas considérer les recours des acteurs sociaux trop tributaires des opportunités judiciaires et

22. Dans *Out of the Closets and into the Courts*, Ellen Ann Andersen, reprend à la théorie de la mobilisation des ressources la notion de « structure des opportunités politiques » (Sidney Tarrow, Doug McAdam et d'autres sociologues de l'action collective) pour l'adapter à la sociologie du droit.

23. Pour une discussion critique, lire : Agrikoliansky É. (2010), « 11. Les usages protestataires du droit », in Agrikoliansky É. (dir.), *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte, p. 225-243.

24. En France à partir du 23 mars 2020 ; en Belgique à partir du 24 mars 2020 ; en Espagne à partir du 14 mars 2020.

de la volonté des élites. Ils demeurent des artisans des vagues de judiciarisation qui créent les opportunités judiciaires par eux-mêmes, alors même que l'appareil judiciaire est peu disposé à les recevoir et que les élites gouvernementales ne les soutiennent pas explicitement.

Sans prétendre pouvoir expliquer causalement le déploiement de ces judiciarisations multiples – qui s'inscrivent dans des histoires sociales plus longues, comme les tendances à la juridicisation de la vie sociale notamment –, il est intéressant d'aller voir quelques éléments biographiques des plaignants qui ont été les premiers à saisir l'instrument judiciaire.

En France, un des premiers recours a été porté par un collectif qui s'est formé dans le cours de la crise, le « C19 », qui rassemblerait plusieurs centaines de soignant·e·s. Le 4 mars 2020, le collectif dépose un référé-liberté au tribunal administratif de Paris, avant même l'alerte de l'Organisation mondiale de la santé qui définit le Covid-19 comme relevant d'une situation « pandémie » (le 11 mars 2020)²⁵. Quelques semaines plus tard, le 19 mars, le C19 fera la une des multiples formats médiatiques. On découvre alors les visages des artisans du recours : trois médecins, accompagnés de leur avocat déjà crédité médiatiquement²⁶. L'un des plaignants ne cache pas son engagement politique (maire d'une commune francilienne et conseiller régional). Il est aussi président de l'Observatoire régional de santé, président de la commission Santé de la métropole du Grand Paris et auteur de tribunes médiatiques²⁷. Les deux autres plaignants sont médecin urgentiste pour l'un, médecin libéral à SOS Médecins pour l'autre. Quant à l'avocat, spécialiste revendiqué des médecins libéraux, il a déjà une stature publique, avant même les recours pour C19. Il est d'ailleurs invité, avant de porter les recours liés à la gestion du Covid-19, sur plusieurs plateaux audiovisuels. Il dispose donc d'un capital et d'une crédibilité médiatiques certains. Ces quelques éléments mettent en valeur le fait que ces entrepreneurs judiciaires ont certaines ressources (professionnelles, intellectuelles, relationnelles, politiques) qui leur permettent une exposition médiatique. Cela nous dit deux choses : les recours en justice sont davantage susceptibles d'être médiatisés par l'intermédiaire de représentant·e·s crédité·e·s préalablement par les acteurs médiatiques ; les porteurs de cause ont plus de chance d'être relayés médiatiquement lorsqu'ils représentent des professions valorisées socialement.

Le propre des entrepreneurs judiciaires, qui s'apparentent parfois à des porteurs de cause (Gaïti et Israël, 2003)²⁸, particulièrement médiatisés et susceptibles d'inspirer d'autres acteurs à s'investir en justice, est de disposer de ressources

25. « WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19 - 11 March 2020 », *World Health Organization*, 11 mars 2020 [en ligne] <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>, consulté le 23 juin 2020.

26. Une rapide recherche audiovisuelle avec le nom de l'avocat rend compte de la surmédiatisation, en temps de Covid-19, de cet avocat.

27. « Pour mieux lutter contre le sida, donnons aux médecins généralistes les nouveaux outils de prévention et de dépistage », *Huffington post*, 1^{er} décembre 2017 [en ligne] https://www.huffingtonpost.fr/jeanluc-romero/pour-mieux-lutter-contre-le-sida-donnons-aux-medecins-generalistes-les-nouveaux-outils-de-prevention-et-de-depistage_a_23292716/, consulté le 23 juin 2020.

28. Les porteurs de cause ne sont pas forcément eux-mêmes engagés en justice : à cet égard, Bruno Gaccio ou la plateforme Coronavictimes.fr représentent de tels porteurs.

plurielles, qui témoignent d'un ou de plusieurs engagements préalables dans la Cité. C'est le cas du président de l'Association anti-amiante de Jussieu, association ayant une influence importante dans le « scandale de l'amiante » (Henry, 2007), fondateur-vice-président de l'Association nationale des victimes de l'amiante et chercheur en mathématiques au CNRS. Il a été actif dans le recours en justice introduit par des victimes de l'amiante en 1996. Ayant donc une expérience d'un scandale sanitaire, il décide de créer le 22 mars 2020, avec des universitaires parisiens engagés dans l'association anti-amiante, l'association Coronavictimes, avec pour but de regrouper les victimes du virus afin de « défendre leurs intérêts matériels et moraux »²⁹ et d'améliorer la gestion de l'actuelle et des futures crises sanitaires. L'association a, depuis, largement investi la scène judiciaire française³⁰. Les protagonistes de Coronavictimes ont donc un certain bagage de la « victimisation » (Barthe, 2017). Quant à l'avocat de l'association de victimes, il est avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, et est proche et avocat du collectif anti-amiante³¹, lui aussi ayant une présence médiatique préalable à la crise épidémique.

En Espagne, un des premiers recours émane d'un syndicat : la Centrale syndicale indépendante et des fonctionnaires (CSIF) qui a déposé une plainte pénale fin mars 2020 contre le ministre de la Santé pour ne pas avoir fourni les équipements nécessaires à la protection des soignant-e-s face à l'extension du virus. La CSIF dispose aussi d'une familiarité avec les institutions judiciaires, ce qui n'est pas si étonnant de la part d'un des principaux syndicats de l'administration espagnole. On peut également évoquer l'action d'une association de victimes, intitulée « Plateforme des personnes affectées par la pandémie Covid-19 »³², représentée par des avocats valenciens ainsi que par des entrepreneurs dans le domaine du bien-être. Le président de l'association, lui-même avocat, est sympathisant du Parti populaire. Certains journalistes affirment que son action dans le cadre des victimes « Corona » est motivée par des raisons politiques³³, le Parti populaire étant le principal parti d'opposition face au Gouvernement de coalition Parti socialiste ouvrier espagnol et Podemos.

En Belgique enfin, où l'on a recensé plusieurs recours, parmi les cinq médecins à l'origine de la plainte pénale, on retrouve plusieurs médecins controversés qui ont fait l'objet d'un investissement médiatique³⁴, qui constituent des cercles d'interconnaissance liée à la défense de la médecine hormonale (« des médecins anti-âge »), et des médecins plus discrets. Leur avocat pénaliste est bien connu

29. <https://coronavictimes.net/association-defense-victimes-coronavirus/>

30. Une requête au Conseil d'État (le 2 avril 2020), un référé-liberté (le 11 avril 2020), un dépôt de mémoire au Conseil d'État (le 14 avril 2020), un dépôt de mémoire au Conseil constitutionnel (le 11 mai 2020).

31. « La Cour de cassation refuse un grand procès pénal de l'amiante », *Actu-environnement.com*, 12 décembre 2018 [en ligne] <https://www.actu-environnement.com/ae/news/Cour-cassation-refuse-grand-proces-penal-amiante-32573.php4>, consulté le 23 juin 2020.

32. En espagnol : Plataforma de Afectados por la Pandemia Covid-19.

33. <https://twitter.com/antoniomaestre/status/1246012433019342848>

34. « Controversial Belgian "anti-ageing" doctor... », *The Independent.co.uk*, 21 octobre 2014 [en ligne] <https://www.independent.co.uk/news/uk/crime/controversial-belgian-anti-ageing-doctor-thierry-hertoghe-gives-evidence-at-poisoning-trial-9809093.html>, consulté le 24 juin 2020 ; « [...] médecin bruxellois, l'affirme : "Je refuse les patients barbus et les voilées" », *Sud info.be*, 15 janvier 2015 [en ligne] <https://www.sudinfo.be/art/1193198/article/2015-01-19/stephane-resimont-medecin-bruxellois-l-affirme-je-refuse-les-patients-barbus-et>, consulté le 25 juin 2020.

de la scène bruxelloise³⁵. Au cours du mois d'avril 2020, il a appelé à la constitution d'une *class action* contre l'État³⁶. Un autre recours belge est porté par un ensemble de citoyens décrits comme des personnes retraitées – catégorie particulièrement exposée aux difficultés du confinement –, des médecins, des **traiteurs** et d'un chirurgien aux propos controversés³⁷. Leur avocat a une présence médiatique certaine dans les médias flamands³⁸. Ce même avocat mène, depuis juin, une *class action* au civil en représentant quasiment 200 citoyens (tableau 1). Au premier corpus de plaignants, d'une philosophie plutôt libérale, on passe à un second *cluster* plus conservateur qui critique les mesures drastiques du confinement³⁹.

Que peut-on apprendre de ces portraits biographiques synthétiques ? Sans prétendre épuiser les explications qui trouveraient dans les multiples expériences sociales des acteurs des raisons ou des motifs d'aller saisir la justice en temps d'épidémie, il est possible de dégager quelques tendances minimales. Les premier·ère·s plaignant·e·s visibles médiatiquement occupent souvent des professions valorisées socialement (avocat, médecin, chirurgien). Ils sont généralement dotés de compétences civiques (Brady, Schlozman et Verba, 1995) : à savoir la capacité à parler en public, à intervenir dans l'espace public (Talpin, 2010) à travers leurs ressources relationnelles, communicationnelles et organisationnelles. Certains entrepreneurs ont des ressources politiques explicites, au sens où ils ne cachent pas leur engagement partisan. De plus, les avocat·e·s auxquels ils recourent ne sont pas forcément des *cause lawyers* (Sarat et Scheingold, 1998 ; 2006), mais une partie non négligeable d'entre eux sont déjà médiatisés – dans la presse généraliste ou dans la presse médicale spécialisée – et savent se médiatiser.

Au-delà de ces quelques éléments biographiques, la sociographie des plaintes peut être prolongée par d'autres questionnements. Même si l'on parvenait à identifier la « plainte 0 »⁴⁰, qui aurait pu inspirer d'autres plaintes, dans d'autres contextes nationaux ou territoriaux, est-ce pour autant nécessaire⁴¹ ? Il serait par ailleurs difficile d'administrer les preuves d'une causalité entre la première plainte et la succession des plaintes qui ont suivi, dans d'autres espaces. Par exemple, les

35. « On l'appelle M. Acquittements ! », *DHnet.be*, 23 janvier 2013 [en ligne] <https://www.dhnet.be/actu/faits/on-l-appelle-m-acquittements-51b74352e4b0de6db9775f5b>, consulté le 25 juin 2020.

36. « "Oui, il y a des raisons de demander des comptes à l'État": une plainte pour non-assistance à personne en danger est en préparation », *La Libre*, 10 avril 2020 [en ligne] <https://www.lalibre.be/belgique/judiciaire/coronavirus-une-plainte-contre-l-etat-pour-non-assistance-a-personne-en-danger-est-en-preparation-5e90989e9978e2284162a3e6>, consulté le 25 juin 2020.

37. « Les propos misogynes de Jeff Hoeyberghs suscitent un tollé en Flandre et ailleurs », *Le Vif*, 11 décembre 2019 [en ligne] https://www.levif.be/actualite/belgique/les-propos-misogynes-de-jeff-hoeyberghs-suscitent-un-tolle-en-flandre-et-ailleurs/article-normal-1227029.html?cookie_check=1592985195, consulté le 22 juin 2020.

38. « «Dit is een zeer dramatische dag» », *GVA.be*, 22 mars 2013 [en ligne] <https://www.gva.be/cnt/aid1337097/dit-is-een-zeer-dramatische-dag>, consulté le 24 juin 2020 ; « Er zijn grenzen aan de fundamentele rechten en vrijheden », *De Tijd*, 24 juillet 2019 [en ligne] <https://www.tijd.be/opinie/algemeen/er-zijn-grenzen-aan-de-fundamentele-rechten-en-vrijheden/10147311.html>, consulté le 23 juin 2020.

39. Le mouvement critique vis-à-vis du caractère trop strict du confinement est aussi repérable aux États-Unis et en Allemagne, où il y a de nombreuses manifestations contre les restrictions de liberté.

40. En référence à l'expression « patient 0 » qui désigne, dans un espace territorial donné, le premier patient qui a porté le virus et l'a propagé à d'autres ressortissants dans les limites de cet espace.

41. Michel Dobry parle « d'illusion étiologique » pour qui, dans un contexte de crise politique qui n'est pas celui des cas ici étudiés, la recherche incessante des déterminismes et des causes originaires constitue une impasse intellectuelle. Dobry M. (2009), *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Presses de Sciences Po, collection « Références », p. 45-93.

médecins belges à l'origine de la plainte pénale du 7 mars 2020 semblent, dans le contexte des trois pays, les premiers à agiter l'arme judiciaire : ont-ils eux-mêmes été inspiré par l'action judiciaire de soignant-e-s d'autres pays hors échantillon ici étudié ? Ou ont-ils une expérience de la justice liée à la situation polémique de plusieurs médecins qui composent le corpus des requérants ? Il est difficile d'en déduire que ce recours a pu inspirer par la suite celui du collectif français C19. On peut néanmoins postuler une probabilité causale dans l'escalade des plaintes et concernant les vagues de judiciarisation qui se déroulent simultanément dans plusieurs contextes nationaux. Toutefois, le problème sociologique ne réside pas là : il réside d'abord dans le sens de la simultanéité – peu importe la diachronie fidèlement restituée – de ces actions, dans un contexte de crise sanitaire où, face à des attentes morales fortes vis-à-vis de la gestion d'État et des pouvoirs publics, celle-ci est vue comme n'étant pas à la hauteur des enjeux. Ensuite, il faut aussi voir ce que ces plaintes nous disent des critiques de légitimité adressées aux autorités politico-administrative dans leur gestion sanitaire. Il ne s'agit pas là de recourir à une sociologie du dévoilement des intérêts des acteurs à agir par le biais de l'instrument judiciaire : il faut à l'inverse s'interroger sur les visées non exclusivement judiciaires de tels recours. Il va de soi que les recours en justice sont déployés dans des logiques variées mais qui peuvent se cumuler : se faire entendre dans l'espace public (au sens de commissions parlementaires par exemple) et tenter d'influer sur l'action publique, donner un écho aux motifs d'indignation à l'intérieur des instances juridictionnelles, demander la sanction pénale des membres de l'exécutif au titre des actes qu'ils ont pris dans le cadre de leurs fonctions politiques, ou demander au juge administratif d'adresser des recommandations dans la gestion de la crise par l'exécutif. Toutefois, il semble intéressant de déplacer le regard au-delà de la visée instrumentale de ces recours – la victoire judiciaire permettant la reconnaissance des griefs – d'autant que les différentes institutions judiciaires et administratives ont débouté les nombreuses plaintes, ce que ne pouvaient pas ignorer les avocat-e-s des plaignant-e-s. De la même manière, si les multiples recours recensés, qui s'accompagnent souvent d'un travail de médiatisation des plaintes en rapport avec les dispositions et propriétés communicationnelles, et le crédit médiatique des entrepreneurs judiciaires cherchent parfois à enrôler l'opinion publique, ils n'ont pas qu'une visée strictement médiatique. Il est toutefois important de rappeler que l'écho médiatique accordé aux plaintes a pu enjoindre les décideurs publics visés à davantage se justifier, auprès du public, sur les (non)mesures prises. Au-delà des pures visées judiciaires et médiatiques, il s'agit alors de décaler le regard et de s'intéresser à la portée symbolique (et politique) de ces plaintes qui, bien que localisées dans un temps – celui de la gestion sanitaire de crise –, remontent souvent en généralité, en questionnant les acteurs exécutifs sur leurs propres pratiques de gestion de la crise et la légitimité qui est consubstantielle⁴².

42. L'appréhension sociologique de la légitimité est plurielle. Sans prendre trop de risque, on pourra dire, en reprenant Fritz Scharpf (*Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, OUP, 1999) que les acteurs contestent autant l'*input legitimacy* que l'*output legitimacy* des autorités politico-administratives.

Une sociologie comparée des vagues de judiciarisation

Quelles heuristiques tirées de la comparaison de ces vagues de judiciarisation peut-on mettre en valeur, au-delà de ce qui a déjà été dit ? Un raisonnement de type politique comparé « classique » proposerait de considérer les formes politico-administratives des États pour mettre en valeur des dynamiques différenciées dans les actes judiciaires. On adoptera un raisonnement plus labile, qui ne prétend pas faire de l'État un facteur structural des actions en justice. D'abord, l'intensité de chaque vague nationale de judiciarisation – en ce qu'elle concerne *a minima* des recours de médecins, de personnels paramédicaux⁴³ – peut être fonction de l'intensité des mobilisations collectives pour la défense de la santé publique qui ont précédé la crise sanitaire, et qui ont parfois abouti à des actions en justice. En effet, les mouvements sociaux qui contestent le référentiel d'action publique dominant dans l'administration de la santé publique ne sont pas neufs et se renouvellent au fil du temps. L'Espagne a une longue histoire sociale concernant la défense de la santé publique, au moins depuis la structuration de réseaux ayant émergé depuis la transition⁴⁴. La France est aussi marquée par les mouvements infirmiers ou internes d'action collective (Hétet, 1999), qui expriment parfois davantage la revendication d'un statut socioprofessionnel digne qu'une santé publiquement administrée (même si les deux revendications peuvent se recouper) ou les mouvements sociaux rejoints quelquefois par des fractions de médecins hétérodoxes (Marichalar et Pitti, 2013). Au-delà des traditions militantes dans le domaine de la santé publique, ce qui nous intéresse plus spécifiquement, c'est l'actualisation de ces mouvements de protestation dans un contexte temporel proche de la crise sanitaire. La Belgique voit éclore le mouvement des « Blouses blanches » en juin 2019, quand la France connaît des mobilisations sociales par cohortes (en 2011 contre la loi HPST-Bachelot-Sarkozy, contre la loi Touraine en 2015 pour ne citer que ces exemples). Quant à l'Espagne, il y demeure un mouvement organisé au moins depuis décembre 2012 (les Mareas Blancas). S'il est difficile d'attester que l'intensité du mouvement social lié à des enjeux de santé publique détermine le volume d'actions en justice, on peut néanmoins suggérer qu'un tel contexte d'effervescence sociale est susceptible d'expliquer une éclosion des recours en justice dans chacun des trois pays. Plusieurs recours en justice, surtout en Espagne, sont issus d'acteurs qui se mobilisaient préalablement physiquement dans la rue, avant l'effervescence de l'épidémie. Le contexte de crise sanitaire, en l'absence de possibilité de recourir à des formes physiques de mobilisation collective, peut représenter une opportunité pour poursuivre la mobilisation collective par d'autres moyens, ici juridiques. On revient ici sur la critique des « structures d'opportunités juridiques » : ce ne sont pas tant les acteurs institutionnels qui créent les opportunités favorables à la judiciarisation. C'est le cas par exemple de l'association espagnole Justicia por la Sanidad, qui multiplie depuis

43. On a vu qu'il existait quelques recours que l'on définit comme « phobiques d'État », et qui ne défendent pas particulièrement l'esprit d'une santé publiquement administrée par l'État.

44. La Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública est créée en 1981, sous un autre nom. Des mouvements sociaux ont largement précédé ces quelques références très contemporaines.

2017 les manifestations protestataires en Andalousie, et qui a déposé un recours pénal en mai 2020.

Une autre variable à prendre en compte relève des stratégies judiciaires mobilisables et mobilisées lors d'autres scandales sanitaires, dès lors reprises par les entrepreneurs judiciaires ici concernés. Ceux-ci ont notamment pu voir dans le fait de saisir la Cour de justice de la République des opportunités ouvertes par le système judiciaire, notamment dans les affaires du sang contaminé et de l'amiante. Au-delà de l'analogie avec d'autres épisodes critiques sanitaires, les vagues de judiciarisation sont conditionnées par les ressources des professionnels du droit mobilisés afin de porter les recours au nom des plaignant·e·s. Dans les cas belges et français, on a pu recenser la prise en charge de recours divers et variés par les mêmes avocats. Cette disposition à judiciariser les contestations sociales de la gestion de l'épidémie par les pouvoirs publics s'explique notamment par l'intervention de ces avocats préalablement habitués à attaquer les pouvoirs publics au nom de divers acteurs (professions libérales en France) ou au nom du non-respect des droits de l'homme (en Belgique). Ces avocats prédisposés ont tendance à prendre en charge les plaintes issues de néorequérant·e·s, à savoir des acteurs n'ayant pas l'habitude de recourir à l'action légale ou judiciaire. Par ailleurs, la disposition à l'action en justice provient parfois des plaignant·e·s eux-mêmes, en ce que de nombreux acteurs sociaux avaient déjà l'habitude de mobiliser le droit et les tribunaux pour se faire valoir. Ces modes d'action font alors déjà partie de leur répertoire stratégique (Fillieule, 2010), avant même la crise sanitaire. C'est par exemple le cas de l'association Justicia por la Sanidad que l'on vient de citer, mais également des syndicats d'internes, d'infirmiers et de médecins en France, ou encore des associations de victimes comme c'est le cas de Coronavictimes (animée par des membres du comité anti-amiante de Jussieu).

Ensuite, il va de soi que la morphologie des actions en justice dépend en partie de l'ordre légal et du système judiciaire dans lesquels elles s'insèrent, à savoir l'organisation des pouvoirs judiciaires et les types de voies légales qui peuvent être empruntées par les acteurs⁴⁵. D'autant que ces voies légales conditionnent en partie le langage juridique que l'on peut utiliser au sein d'un espace judiciaire pour se faire valoir (Buton, 2005). Alors qu'en Belgique et en France, les plaignant·e·s recourent plus aisément à la justice administrative – demandant au Conseil d'État d'enjoindre rapidement l'État à agir, ou à agir autrement –, les requérant·e·s espagnol·e·s recourent plus aisément aux tribunaux pénaux, alimentant une demande de criminalisation de la responsabilité politique (Beaud, 1999). La morphologie des actions dépend aussi de la nature des plaignant·e·s (médecins/infirmiers, familles de victimes ou citoyen·ne·s indigné·e·s), qui conditionne les griefs et les demandes exprimées (demander des moyens, se voir indemniser pour les préjudices subis, critiquer l'État) et, dès lors, la recevabilité des plaintes au nom de leur crédibilité. En Belgique, il semble que les requérant·e·s mobilisent

45. Antoine Vauchez parle de « mondes judiciaires », notion qui rend compte de la pluralité des juridictions et des complexes de juridictions. Lire : « Introduction. Les arènes judiciaires dans la construction des problèmes sociaux et politiques », in CURAPP, *Sur la portée sociale du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, Paris, Presses universitaires de France, 2005, p. 165.

les instances juridictionnelles surtout en tant que citoyen·ne·s, quand les syndicats professionnels (surtout de la fonction publique) sont majoritaires à le faire en Espagne. Pour la France, l'identité des requérant·e·s est davantage diversifiée, même si les professions médicales et paramédicales sont particulièrement représentées.

Enfin, si l'on prend les motifs convoqués de l'illégitimité de l'action publique⁴⁶, on s'aperçoit qu'ils sont pluriels. L'argument juridique le plus récurrent est celui de la négligence de l'État dans la gestion de la crise sanitaire, ce qui lui vaut de se voir parfois imputer le grief « d'homicide involontaire » ou de non-assistance à personne en danger (article 142 du Code pénal espagnol, article 221-6 du Code pénal français). Les États français et espagnols sont critiqués pour avoir réagi dans une temporalité en décalage avec les prémisses de l'épidémie, compromettant alors une gestion sanitaire à la hauteur des enjeux biopolitiques. En Espagne, on parle de « délit d'obligation du devoir de secours » (article 195 du Code pénal), également de délit contre les droits des travailleurs (articles 136 et 137 du Code pénal) quand, en France, on invoque surtout l'abstention volontaire de prendre les mesures permettant d'éviter un sinistre (article 223-7 du Code Pénal). Divers requérant·e·s français·e·s s'appuient aussi sur l'article L. 3131-1 du Code de la santé publique, afin d'exhorter le ou la ministre de la Santé à la réactivité politique et à agir conformément à la gravité des enjeux pour mettre en place des mesures de restriction des libertés individuelles plus drastiques, au nom de la lutte contre l'épidémie (confinement total par exemple). Plusieurs fois, divers requérant·e·s français·e·s, espagnol·e·s et belges reviennent, à titre d'argument d'autorité, sur la chronologie de la publicité de la propagation de l'épidémie depuis la Chine vers les pays européens, en notifiant les nombreuses déclarations publiques de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). À cet égard, les plaignant·e·s estiment que les autorités politiques auraient pu et dû déployer un protocole sanitaire des semaines avant les mesures de confinement officielles de mars 2020. En légitimant l'expertise de l'OMS, on cherche à délégitimer l'action publique telle qu'entreprise à l'échelle gouvernementale nationale. Dans un cadre plus singulier, des requérant·e·s belges attaquent l'État sur le motif que celui-ci aurait réagi trop rapidement, en calquant la gestion de crise sur le protocole sanitaire chinois, sans prendre en compte les spécificités culturelles et philosophiques belges (ils convoquent la Convention européenne des droits de l'Homme en avançant le fait que les mesures de confinement sont attentatoires à l'exercice des libertés individuelles). L'autre *class action* belge (troisième catégorie sur le tableau exposé dans la première partie) va jusqu'à affirmer que les mesures de confinement ne sont pas proportionnées à la situation de faible morbidité causée par la propagation du virus. Dans ces deux recours, il s'agit de demander à l'État fédéral, dont la matérialité et la présence sont déjà moindres par rapport à l'État français ou à l'État espagnol, de moins agir. Contrairement à la portée des plaintes en France et en Espagne où l'on demande une action publique plus ferme, on délégitime ici le rôle de la régulation publique dans l'administration de la situation qui n'est pas

46. On se base ici sur la lecture et l'analyse d'un corpus d'une dizaine de plaintes (pénales et administratives).

assimilée à une crise sanitaire. De manière plus générale, un ensemble majoritaire de recours pointe, à l'inverse, les manques et les insuffisances d'agissements pertinents par les gouvernements. Au-delà d'un manque de réactivité, on fait un procès en défaut de responsabilisation : manque de transparence, contradictions palpables entre plusieurs discours officiels, incompétence des gouvernants dans l'exercice de leurs responsabilités politiques. De nombreux-ses requérant-e-s malades ou familiers de malades, soignant-e-s ou policier-ère-s pointent du doigt le fait que les infrastructures étaient trop peu équipées, qu'il leur manquait le matériel susceptible de ralentir la propagation du virus (gants, masques, gel hydroalcoolique, tests de dépistage). Certaines professions (comme des policiers espagnols) allient des considérations morales et légales dans leur plaidoyer juridique : leur éthique professionnelle leur incombe de protéger la population. En l'absence de mesures sanitaires suffisantes pour se prémunir des risques, ils sont susceptibles de transmettre le virus à la population qu'ils sont censés devoir protéger. En France et en Espagne, des requérant-e-s mettent en avant le fait que la gestion des autorités politico-administratives a gravement contrevenu au principe d'égalité des citoyens. Par exemple, l'association Coronavictimes affirme que les services de réanimation des hôpitaux publics ont été contraints de trier les patients, en fonction de leurs « chances » de survie suite à l'administration de soins. Depuis les territoires ultramarins, les requérant-e-s dénoncent la rupture de l'égalité territoriale dans les services publics, avec une gestion publique de la crise bien moindre sur les territoires insulaires français par rapport à la Métropole. Sans pouvoir d'ailleurs détailler les motifs d'illégitimité convoqués, il convient aussi de souligner, sans généraliser à outrance, que de nombreux recours font le lien, en partie au moins, entre les limites de la gestion de la crise et l'économie de la santé publique. La gestion peu réactive de l'État serait corrélée à des facteurs plus structurels, à savoir l'état de la santé publique de plus en plus administrée selon une logique managériale prenant pour critère désirable l'efficacité ou la rentabilité des services publics par exemple. *De facto*, l'évocation des manques de moyens déployés face à l'ampleur de la situation renvoie en filigrane à un ensemble de facteurs plus larges : le manque de stocks de masques immédiatement disponibles ou de places dans les salles de réanimation qui ont un coût financier dommageable pour l'économie de la santé, de même que l'arrêt soudain ou le sous-financement de recherches antérieures sur le SARS caractérisées comme peu rentables.

Conclusion

De nombreux acteurs inscrivent ces recours en temps de Covid-19 dans une trajectoire sociale plus large : c'est le cas de certains acteurs espagnols et français très familiarisés aux mondes judiciaires et au langage juridique, que Marc Galanter (1974) appelle des *repeat players*. D'autres mobilisent le droit pour la première fois, en tant que néorequérant-e-s. Mais ceux-ci ne sont jamais seuls

dans l'aventure, ils sont toujours épaulés par des conseillers disposant de précieuses ressources juridiques et judiciaires. Dans tous les cas, le contexte d'épidémie donne lieu à des pratiques qui sont, à défaut d'être nouvelles, relativement inédites : que penser de la mobilisation improbable de la Cour de justice de la République, rarement voire jamais autant sollicitée dans un laps de temps aussi court ? Au-delà du cas français, que penser de la multiplication des plaintes ciblant les ministres français, espagnols et belges que divers requérant·e·s cherchent à pénaliser au titre de leurs responsabilités politiques ? L'autre apport de cet article, qui mérite d'être approfondi, concerne les motifs d'illégitimité imputés aux formes de l'action publique, qui ne se limitent d'ailleurs pas aux seuls recours en justice. Cela montre bien que l'action en justice a d'autres visées et finalités, pour les requérant·e·s, que strictement juridictionnelles. En Espagne, les recours semblent davantage orientés vers la demande de responsabilisation pénale des ministres. La France et la Belgique ont vu éclore des recours majoritairement administratifs, afin que le juge administratif exhorte les responsables politico-administratifs à prendre des mesures dans l'urgence. La comparaison a aussi permis de mettre en valeur la tendance relative en Belgique de plaignant·e·s à réclamer la non-intervention d'un État vu comme ayant « surréagi » à travers des mesures trop restrictives, alors que les requérant·e·s espagnol·e·s et français·e·s insistent plutôt sur les modalités d'intervention d'un État dont la régulation est plutôt vue comme désirable et nécessaire.

Références bibliographiques

- Abel R. (1998)**, « Speaking Law to Power: Occasions for Cause Lawyering », in Sarat A., Scheingold S. (dir.), *Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities*, Oxford University Press.
- Andersen E. A. (2005)**, *Out of the Closets and into the Courts: Legal Opportunity Structure and Gay Rights Litigation*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Barthe Y. (2017)**, *Les retombées du passé - Le paradoxe de la victime*, Paris, Seuil.
- Beaud O. (1999)**, *Le sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité*, Paris, Presses universitaires de France.
- Brady H., Schlozman K. L., Verba S. (1995)**, « Beyond SES: A Resource Model of Political Participation », *American Political Science Review*, vol. 89, n° 2, juin, p. 271-295.
- Buton F. (2005)**, « Le droit comme véhicule. Portrait sociologique d'un justiciable », in CURAPP, *Sur la portée sociale du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, Paris, Presses universitaires de France.
- Chevallier J. (1989)**, « Droit administratif et changement politique », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Paris, Presses universitaires de France.
- Fillieule O. (2010)**, « 4. Tombeau pour Charles Tilly. Répertoires, performances et stratégies d'action », in Agrikoliansky E. (dir.), *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte, p. 77-99.
- Foucault M. (2004)**, *La naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Seuil.
- Gaïti B., Israël L. (2003)**, « Sur l'engagement du droit dans la construction des causes », *Politix*, vol. 16, n° 62, p. 17-30.
- Galanter M. (1974)**, « Why the "Haves" Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change », *Law & Society Review*, vol. 9, n° 1, p. 95-160.
- Guérin-Bargues C. (2013)**, « Cour de justice de la République : pour qui sonne le glas ? », *Jus politicum. Revue de droit politique*, n° 11.
- Henry E. (2007)**, *Amiante : un scandale improbable. Sociologie d'un problème public*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Hétet E. (1999)**, « Internes en grève. Une approche de la "montée en généralité" des mouvements sociaux », *Politix*, vol. 12, n° 46, p. 99-125.
- Marichalar P., Pitti L. (2013)**, « Réinventer la médecine ouvrière ? Retour sur des mouvements médicaux alternatifs dans la France post-1968 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1 (n° 196-197), p. 114-131.
- Lochak D. (2016)**, « Les usages militants du droit », *La revue des droits de l'homme* [en ligne] <http://journals.openedition.org/>, consulté le 12 juin 2020.
- Pélisse J. (2009)**, « Judicialisation ou juridicisation ? Usages et réappropriations du droit dans les conflits du travail », *Politix*, n° 86, p. 73-96.
- Sarat A., Scheingold S. (1998)**, *Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities*, New York, Oxford, Oxford University Press, collection « Oxford Socio-Legal Studies ».

Sarat A., Scheingold S. (2006), *Cause Lawyers and Social Movements*, *Stanford Law and Politics*, Palo Alto, Standford University Press.

Talpin J. (2010), « Ces moments qui façonnent les hommes. Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique », *Revue française de science politique*, 1 (vol. 60), p. 91-115.