

Contester les finances publiques en justice, mais de quel droit ? Une comparaison de mobilisations citoyennes en France et Espagne

Jessy Bailly

DANS **DROIT ET SOCIÉTÉ** 2022/3 (N° 112), PAGES 533 À 556
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0769-3362

DOI 10.3917/drs1.112.0533

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe-2022-3-page-533.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Contester les finances publiques en justice, mais de quel droit ? Une comparaison de mobilisations citoyennes en France et Espagne

Jessy Bailly

Centre méditerranéen de sociologie, de science politique et d'histoire (MESOPOLHIS - Sciences Po Aix), Espace Philippe Séguin, 31 avenue Jean Dalmas, F-13100 Aix-en-Provence – CEVIPOL (Université libre de Bruxelles).
<jessy.bailly@yahoo.fr>

■ Résumé

À partir d'une comparaison des actions en justice de collectifs d'audit citoyen de la dette en France et en Espagne, cet article propose de réfléchir aux agencements que des citoyens sont susceptibles d'opérer entre finances publiques et droit. Plus particulièrement, il s'agit de voir comment de tels collectifs ont été amenés à contester certaines décisions liées aux finances publiques en justice, en l'absence, vis-à-vis de certains décideurs, d'interactions susceptibles de faire émerger une véritable délibération sur les modalités de financement des politiques publiques. En revenant de manière comparative sur les parcours judiciaires et les rapports au droit des auditeurs-citoyens, il s'agit de mettre en valeur les difficultés à consacrer une critique des usages des finances publiques par le medium des arènes judiciaires.

Action collective – Comparaison – Droit – Espagne – Finances publiques – France – Judiciarisation – Légitimité politique.

■ Summary

Denouncing Public Finances before Courts. A Comparison of Citizen Mobilizations in France and Spain

Through a comparison of French and Spanish citizen debt audit groups, this article reflects on the ways in which citizens are likely to intertwine public finances and law in their discourses and practices. We analyze how and why such groups were led to use law and litigation, without being able to interact in a deliberative manner with their decision-makers about financial decisions. By taking a comparative look at the judicial pathways and legal consciousness of citizen-auditors, the article's aim is to highlight the difficulties in getting courts to critique of uses of public finance.

Collective action – Comparison – France – Law – Litigation – Political legitimacy – Public finances – Spain.

Introduction

Est-il courant de contester les décisions économiques et financières des décideurs publics par la voie judiciaire ? Si l'on pense spontanément à des groupes d'intérêt attaquant les normes européennes devant la Cour de justice de l'Union européenne, on imagine moins que cela puisse être du ressort de groupes de citoyens relativement dépourvus de ressources matérielles. À partir de cas improbables que sont les collectifs « d'audit citoyen de la dette » mobilisés au niveau local et régional, respectivement en France et en Espagne, de leurs expériences et de leurs parcours judiciaires, cet article propose d'alimenter les réflexions sur les agencements que des militants sont susceptibles d'opérer entre droit et finances publiques. Ils sont improbables si l'on s'en tient à la littérature sur le financement des politiques publiques qui montre que les marges de manœuvre budgétaire des acteurs publics sont relativement contraintes¹, depuis le début des années 1980². D'autres études avancent que la variable partisane n'a pas beaucoup d'incidence sur la manière de gérer les affaires publiques et d'administrer le budget³, au-delà d'effets symboliques⁴. Dès lors, la gestion des affaires économiques et financières, que ce soit à l'échelle d'un État ou de collectivités locales, est souvent décrite comme relevant d'une pluralité de configurations d'acteurs technocratiques légitimés par le savoir économique⁵, laissant peu de place aux mobilisations citoyennes sur de tels enjeux. Face à cela, deux types de réponses ont été apportés, par des acteurs différents. D'une part, les gouvernements locaux ont mis en place une profusion de dispositifs de budget participatif, à l'échelle notamment européenne, pour tenter d'associer les administrés à l'allocation d'une partie du budget d'investissement local⁶. Les « auditeurs-citoyens » que l'on propose ici d'étudier ne s'investissent toutefois pas dans de tels dispositifs, ce qui en fait d'authentiques « sceptiques participatifs »⁷. Ils redoublent ainsi certaines critiques déjà avancées par la littérature sur

* Nous tenions à remercier vivement Antoine de Cabanes, Patrice Duran ainsi que les deux évaluateurs anonymes pour leurs précieux commentaires qui ont substantiellement consolidé les versions antérieures du présent article.

1. Marc LEROY et Gilbert ORSONI (dir.), *Le financement des politiques publiques*, Bruxelles : Bruylant, 2014 ; Guillaume GOURGUES et Matthieu HOUSER (dir.), *Austérité et rigueur dans les finances locales*, Paris : L'Harmattan, 2017.

2. Jacques LAGROYE et Vincent WRIGHT (dir.), *Structures locales en Grande-Bretagne et en France*, Paris : La Documentation française, 1982 [1979], p. 16-18. Pour une étude plus récente : Marc LEROY, « La décision budgétaire des collectivités locales en France. Quelle démocratie dans le contexte européen de la crise de 2008 ? », *Politique et Sociétés*, 39 (1), 2020, p. 119-156.

3. Aaron WILDAVSKY, *Politics of the Budgetary Process*, Boston : Little, Brown and Company, 1964.

4. Alexandre SINÉ, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris : Economica, 2006.

5. Benjamin LEMOINE, *L'ordre de la dette. Les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris : La Découverte, 2016 ; Thomas ANGELETTI, « How Economics Frames Political Debates: Macroeconomic Forecasting in the French Planning Commissions », *Socio-Economic Review*, 19 (2), 2019, p. 1-23.

6. Yves SINTOMER, Carsten HERZBERG et Anja RÖCKE, *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, Paris : La Découverte, 2008.

7. Patricia GARCÍA-ESPÍN et Eduardo GANUZA, « Participatory Skepticism: Ambivalence and Conflict in Popular Discourses of Participatory Democracy », *Qualitative Sociology*, 40 (4), 2017, p. 425-446.

le budget participatif⁸. D'autre part, de nombreux acteurs sociaux, et en particulier depuis la crise économique de 2008, se mobilisent pour faire des finances publiques et des questions économiques plus largement un « chantier de la démocratie »⁹. Des travaux de sociologie des mouvements sociaux insistent sur la « politisation » des questions économiques et financières¹⁰. En prenant pour cas d'études des collectifs d'audit citoyen de la dette, nous nous inscrivons dans ce type de travaux sur l'investissement par des militants des questions économiques et financières. Cependant, notre entrée empirique permet de se concentrer sur des acteurs sociaux qui mobilisent d'autres modes d'action (comme l'action en justice) que ceux abordés dans cette littérature sur le militantisme.

Avant de poursuivre, il convient de définir ce que représente une démarche d'audit citoyen. Les animateurs des collectifs d'audit citoyen, les « auditeurs-citoyens », sont des militants – enquêtés lors d'une recherche doctorale comparée en sociologie politique – qui se mobilisent dans de tels collectifs au début des années 2010 dans plusieurs pays européens. Ils réalisent une évaluation citoyenne critique des modalités de financement des politiques publiques et d'usages de l'argent public, à des niveaux infra-étatiques (régional, métropolitain notamment). Dans le contexte de « crise de la dette » du début des années 2010, il s'agit pour eux de dénoncer : les rapports de pouvoir consubstantiels aux processus d'endettement public, la financiarisation de l'action publique propre à ce qu'ils stigmatisent comme un « régime néolibéral » et le manque de démocratie dans la fabrique de la décision financière, qu'ils considèrent comme la « mère » des décisions des autres domaines d'action publique. En pratique, ces collectifs d'audit citoyen, informels aux yeux du droit, sont mis en œuvre à travers les modes d'action suivants : des rencontres avec des décideurs de proximité, la production de rapports financiers (mobilisation des chiffres, du droit, prescriptions), des conférences publiques, des conférences de presse, des notes de presse, mais aussi des actions en justice.

8. Brian WAMPLER, « When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil », *Comparative Politics*, 41 (1), 2008, p. 61-81.

9. Pour reprendre l'expression d'Étienne BALIBAR, « *Europe difficile : les chantiers de la démocratie* », in Id., *Nous, citoyens d'Europe ? Les frontières, l'État, le peuple*, Paris : La Découverte, 2001, p. 286-320.

10. Donatella DELLA PORTA, *Social Movements in Times of Austerity. Bringing Capitalism Back into Protest Analysis*, Cambridge : Polity Press, 2015 ; Quentin RAVELLI, « Debt Struggles: How Financial Markets Gave Birth to a Working-Class Movement », *Socio-Economic Review*, 19 (2), 2021, p. 441-468.

Encadré 1

Le contexte des actions en justice en France et en Espagne

Pendant les années 1990 et 2000, de nombreuses collectivités locales françaises souscrivent à des emprunts dits « toxiques »¹¹, auprès de banques avec qui elles avaient l'habitude de traiter. Ces contrats ont des taux d'intérêt indexés sur des parités euro/franc suisse, qui avoisinent des taux parfois léonins. En septembre 2011, un journaliste français révèle, dans un article d'un grand quotidien national, l'ampleur de tels emprunts dans la structure des finances publiques locales¹². Le scandale public s'enclenche. De nombreux exécutifs locaux alors affectés attaquent en justice les banques qui leur ont proposé les emprunts structurés. Par la suite, l'Assemblée nationale s'empare du scandale, en favorisant la création d'une commission d'enquête parlementaire composée des principaux acteurs concernés. En 2014, la chambre basse vote une loi, qui incite les collectivités locales ayant attaqué les banques responsables, à privilégier les protocoles transactionnels sur la voie contentieuse¹³. Dès lors, la plupart des acteurs locaux, dont par exemple la métropole de Grenoble, abandonnent leurs recours envers des acteurs financiers en votant des délibérations, au prix d'une indemnité de remboursement anticipé (IRA) dont les collectivités doivent s'acquitter auprès des banques, pour désensibiliser lesdits emprunts¹⁴. Après plusieurs tentatives pour convaincre les élus de poursuivre le recours contentieux contre la banque, les collectifs d'audit citoyen poursuivent leurs métropoles devant les tribunaux administratifs de Nîmes et de Grenoble, en cherchant à faire annuler lesdites délibérations. On traitera ici surtout des requêtes pour excès de pouvoir (voir en annexes).

Au niveau de la configuration madrilène, le recours en justice ne découle pas d'un manque de réactivité de l'exécutif régional à l'égard des demandes militantes, contrairement aux cas français. Estimant que le gouvernement régional, alors aux mains du Parti populaire depuis 1995, n'est pas susceptible d'écouter leurs revendications par rapport à la gestion financière de la santé publique, les membres du collectif d'audit citoyen de Madrid ont décidé de s'impliquer en justice, en attaquant la gestion des marchés publics du département de santé publique de la région de Madrid. Le collectif accuse le gouvernement de pratiquer abusivement la fragmentation de contrats, et de ne pas respecter les règles applicables dans la passation des marchés publics. Ils ont déposé une plainte, en juin 2019, simultanément auprès du Tribunal des comptes (instance juridictionnelle), de l'Organe spécial anti-corruption et contre la criminalité organisée (rattaché au Procureur général de l'État) et de la Commission nationale des marchés et de la concurrence. Leur plainte a été jugée recevable par le Tribunal des comptes.

Bien que la thèse porte sur six collectifs, on s'en tiendra à comparer deux collectifs français (Nîmes et Grenoble) et celui de Madrid, dans la mesure où ils sont les seuls à s'être investis en justice. Les collectifs étudiés font du droit et de l'action en justice une des ressources centrales de leur répertoire tactique¹⁵ pour interpeller et

11. Edoardo FERLAZZO, « La financiarisation des gouvernements locaux. Retour sur la gestion de la crise des emprunts "toxiques" par les collectivités locales, l'État et les banques privées », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 221-222, 2018, p. 100-119.

12. Nicolas CORI, « Carte de France des emprunts toxiques », *Liberation.fr*, 23 septembre 2011.

13. Loi n° 2014-844 du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public.

14. L'IRA désigne le montant dont doit s'acquitter un établissement public auprès de la banque à laquelle il a souscrit un emprunt lorsqu'il souhaite interrompre ou renégocier le contrat.

15. Olivier FILLIEULE, « Tombeau pour Charles Tilly. Répertoires, performances et stratégies d'action », in Éric AGRIKOLIANSKY, Isabelle SOMMIER et Olivier FILLIEULE, (dir.), *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, Paris : La Découverte, 2010, p. 77-99.

contraindre l'action de leurs décideurs, concernant la manière dont ces derniers engagent des dépenses publiques qui ne convient pas toujours aux militants. Toutefois, l'action en justice occupe une place et un statut différents dans la mobilisation et dans la configuration politique au sein de laquelle les trois collectifs étudiés s'insèrent (voir l'encadré ci-dessous).

Encadré 2 Méthodologie

Entre octobre 2018 et avril 2021, je me suis rendu auprès des trois collectifs afin d'y réaliser une série d'entretiens avec des militants (38 pour ces trois collectifs, 77 pour l'ensemble des six collectifs pris pour cas d'études dans la thèse). Lors de ces entretiens, j'ai exploré les modalités de leurs engagements (avant la séquence d'engagement pertinente pour mon étude). Ceci avait pour but de repérer les dispositions propres à l'investissement dans l'audit citoyen et dans le contrôle citoyen des décideurs (au-delà de l'élection), les ressources valorisées par les acteurs dans le cadre des audits citoyens face à leurs interlocuteurs institutionnels (maires, adjoints, élus, directeurs financiers), ainsi que les conditions d'acquisition de ces compétences. Je les ai aussi interrogés sur leurs pratiques militantes et sur les savoir-faire déployés lors des démarches associées à l'audit citoyen. Tous les entretiens ont été enregistrés et retranscrits, avec le consentement explicite des acteurs.

J'ai aussi observé certaines actions militantes, comme une conférence de presse du collectif madrilène avant d'aller déposer une plainte devant plusieurs juridictions, en juin 2019. J'ai enfin eu accès à tout un ensemble de documents archivés par les militants : des rapports à destination des élus dans lesquels ils font valoir un travail d'exégèse juridique pour contester l'orientation des décisions financières avant l'action en justice, ou encore des mémoires en justice au tribunal administratif des deux collectifs français et la plainte du collectif madrilène.

Les entretiens avec les militants ainsi que le contenu des documents produits par les militants ont fait l'objet de codages manuels afin de faire émerger de grandes catégories communes : normes juridiques mobilisées par chaque collectif, types de droit mobilisés¹⁶, manières d'utiliser le droit¹⁷, voies de familiarisation au droit. Ces catégories ont permis de comparer, par contraste et par similitude, les données, selon la méthode de théorie enracinée¹⁸. Par rapport à l'objet de l'article, il s'est agi de repérer les modalités d'acquisition du droit comme ressource d'action collective par les auditeurs-citoyens, les types de droit mobilisés dans le discours des acteurs et de retracer les conditions de possibilités d'action en justice des militants face à des collectivités publiques.

Les collectifs que l'on propose ici de mettre en perspective sont en effet comparables. D'abord, ils évoluent dans des ordres juridiques civilistes. De plus et en dépit des configurations territoriales et des échelles de mobilisation différenciées

16. Que ce soit du droit national/domestique (civil, pénal, administratif) ou international.

17. J'ai repéré dans le cadre de ma thèse au moins cinq usages du droit tel que mobilisé par les militants : réclamer de nouveaux droits ; rappeler les décideurs à l'ordre légal ; jouer de la contradiction entre normes d'un même ordre juridique ; appels à déroger à une loi ou à du droit considéré(e) comme « injuste » ; suggérer de nouvelles normes légales considérées comme plus morales. Voir le chapitre 5 de ma thèse : JESSY BAILLY, *Les citoyens-contrôleurs de la dette publique (France, Espagne, Belgique, années 2010)*, thèse de doctorat en science politique, soutenue à l'IEP d'Aix-en-Provence et à l'Université Libre de Bruxelles, 2022.

18. BERNARD GLASER et ANSELM STRAUSS, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, New Brunswick : Aldine Transaction, 1967.

(métropoles françaises et région espagnole) dans lesquelles ils s'insèrent, ils partagent une vision et des revendications communes (imaginaire hétérodoxe comme nous le verrons, démocratisation des débats relatifs aux finances publiques, réforme des transferts financiers entre État et collectivités locales, etc.). Ils se mobilisent dans une temporalité similaire (les collectifs français entre 2011 et 2018, le collectif espagnol depuis 2013) et ils ont un effectif militant du même ordre de grandeur (une dizaine de militants).

Relevant de cas paradigmatiques et inédits du « *speaking law to power* »¹⁹, c'est à partir des actions en justice des collectifs d'audit citoyen qu'il s'agit de répondre à la question de recherche qui est ici la nôtre : quelles sont les conditions de possibilité de remise en cause par « l'arme judiciaire »²⁰ de décisions relatives aux finances publiques ? Nous proposons d'articuler la réflexion en plusieurs temps. Nous présenterons d'abord les propriétés sociales les plus significatives des auditeurs-citoyens, en prenant soin de revenir sur les modalités d'apprentissage et les rapports au droit, grâce aux travaux français et américains de sociologie du droit et en particulier sur les contributions des *legal consciousness studies* (LCS) (I). Nous étudierons ensuite le travail militant de mise en forme juridique d'un discours économique hétérodoxe et sur les déplacements que cela opère dans la représentation du problème, et dans la façon de porter la contestation en justice (II). Nous aborderons enfin la manière dont l'action en justice exerce des effets paradoxaux sur la nature de la critique portée par les militants, par rapport à leurs revendications initiales et à leurs rapports au droit (III).

I. Les auditeurs-citoyens et leurs rapports au droit

I.1. Qui sont les auditeurs-citoyens ?

La contribution des LCS est désormais bien connue en France²¹. Dans leurs premiers travaux, Susan Silbey et Patricia Ewick ont défini la « conscience juridique » comme « la manière dont la loi est vécue et comprise par les citoyens ordinaires lorsqu'ils choisissent d'invoquer la loi, de l'éviter ou de lui résister »²². Elles identifient trois formes de rapports ordinaires au droit. Le premier type de conscience juridique (« face au droit ») renvoie à une conception du droit dans laquelle la loi est considérée comme objective, neutre et faisant autorité. Les individus se fient à la loi comme à quelque chose d'extérieur à leur existence individuelle, et la considèrent comme « relativement fixe et imperméable à l'action individuelle »²³. « Avec la

19. Richard ABEL, « Speaking Law to Power: Occasions for Cause Lawyering », in Austin SARAT et Stuart SCHEINGOLD (eds.), *Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities*, Oxford : Oxford University Press, 1998, p. 69-117.

20. Danièle LOCHAK, « Les usages militants du droit », *La Revue des droits de l'homme*, 10, 2016 ; Liora ISRAËL, *L'arme du droit*, Paris : Presses de Sciences Po, 2009.

21. Jérôme PÉLISSE, « A-t-on conscience du droit ? Autour des *Legal Consciousness Studies* », *Genèses*, 59, 2005, p. 114-130.

22. Susan SILBEY et Patricia EWICK, « Conformity, Contestation and Resistance: An Account of Legal Consciousness », *New England Law Review*, 26, 1992, p. 737.

23. Patricia EWICK et Susan SILBEY, *The Commonplace of Law. Stories of Everyday Life*, Chicago : University of Chicago Press, 1998, p. 47.

loi » indique une conscience juridique dans laquelle la loi est décrite comme une « arène de manœuvres tactiques compétitives où la poursuite de l'intérêt personnel est attendue et où les personnes habiles et ingénieuses peuvent réaliser des gains stratégiques »²⁴. Enfin, « contre la loi » est une façon de contourner le droit, pour des individus faisant valoir une confiance et une maîtrise limitées dans le droit²⁵. Afin d'approfondir ces études pionnières dans l'analyse des rapports au droit, des travaux ont mis en valeur le fait que la conscience du droit devait davantage être située socialement²⁶. Par-là, il s'agit d'interroger si les positions sociales peuvent expliquer les rapports au droit des individus. Car si le droit est une ressource qui n'est pas propre aux dominants²⁷, il demeure investi inégalement et de manière différenciée selon les individus qui s'y réfèrent et à leurs groupes d'appartenance. De ce fait, il convient de situer socialement les auditeurs-citoyens (n=38), en mettant en valeur leur niveau d'éducation, les positions professionnelles exercées et leur bagage militant, pour ensuite expliquer leurs rapports au droit et le fait qu'ils font du droit un mode d'action pertinent pour leur mobilisation.

Du côté espagnol, les militants (n=12) sont plus diplômés que la moyenne de leur classe d'âge²⁸. Ils sont neuf à avoir un diplôme équivalent à un master ou à un doctorat. Ils sont aussi plus diplômés que les militants français, même si ceux-ci sont plus éduqués que leur classe d'âge. Les militants nîmois (n=9) sont quatre à posséder un diplôme supérieur à la licence, quand leurs homologues grenoblois (n=17) sont sept à avoir l'équivalent d'un master. Les domaines d'études des acteurs sont variés (lettres, médecine, histoire, économie principalement), et seulement deux des trente-huit enquêtés, tous deux nîmois, ont un diplôme de droit. Ainsi, les auditeurs-citoyens ne sont pas majoritairement socialisés au droit par l'école. La plupart se familiarise au droit, comme on va le voir, à travers l'investissement dans des cercles militants valorisant le savoir²⁹ et organisant des débats sur des conceptions alternatives de l'économie dominante (taxation des transactions financières, annulation de dettes publiques, mise en place d'une banque publique).

Par ailleurs, au niveau des professions occupées, à Madrid, les professeurs (secondaires et universitaires) sont surreprésentés, de même que les médecins ou les hauts-fonctionnaires. Pour les collectifs français, on retrouve également des professeurs ou d'autres métiers du social (infirmiers, éducateurs spécialisés, assistants sociaux), plusieurs fonctionnaires (fonction publique territoriale, directeur général des services, trésorier-payeur, substitut du procureur général), ainsi qu'un ingénieur, un

24. *Ibid.*, p. 132.

25. *Ibid.*, p. 48

26. Jérôme PÉLISSÉ, « A-t-on conscience du droit... », article cité. L'hypothèse de rapports différenciés au droit selon les caractéristiques sociales a déjà été évoquée par Stuart SCHEINGOLD, *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy and Political Change*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 2004 [1974], p. 72-79.

27. Michael McCANN, *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*, Chicago : University of Chicago Press, 1994.

28. Par rapport aux données issues de l'OCDE : <<https://data.oecd.org/fr/eduatt/diplomes-de-l-enseignement-superieur.htm>>.

29. Dans un registre proche de ce qui est décrit par Éric AGRİKOLIANSKY, *La ligue française des droits de l'homme et du citoyen depuis 1945. Sociologie d'un engagement civique*, Paris : L'Harmattan, 2002.

plombier ou encore un chauffeur de bus. La plupart des militants exerçant ainsi dans le service public, nous verrons comment cela conditionne leur rapport au droit et la manière dont il constitue pour eux un vecteur d'énonciation de la légitimité de l'intervention publique, contre des acteurs privés (banques, entreprises). Ces derniers sont vus par ces militants comme ayant cherché à accaparer les deniers publics dans un objectif de profit, en plein contexte des crises de la dette souveraine.

Enfin, les militants avec une moyenne d'âge de 64 ans à Nîmes et à Grenoble (aux deux-tiers retraités), et de 58 ans à Madrid (avec une moitié de retraités) ont une carrière militante³⁰ relativement étoffée. Parmi les Grenoblois, on retrouve des individus qui se sont engagés au cours des années 1960, du côté de l'anti-impérialisme, se reconvertissant par la suite dans le tiers-mondisme, un type de militantisme qui se positionne rapidement sur la question de la dette et qui réfléchit à la manière dont le droit est susceptible de rééquilibrer les relations entre créanciers et débiteurs au niveau international³¹. Plusieurs militants grenoblois sont aussi passés par la Confédération française démocratique du travail (CFDT), et certains ont été mobilisés dans les comités de quartier au cours des années 1970, espaces sociaux dans lesquels ils ont pu se familiariser avec des principes de droit (droit du travail dans le premier cas, droit administratif dans le second). À Nîmes, la plupart des activistes débutent leur carrière militante au moment de la création de l'Association pour une transaction des taxes financières et pour l'action citoyenne (ATTAC) à la fin des années 1990, association dont on sait que le droit fait partie de son répertoire tactique. Enfin, du côté des Madrilènes, on retrouve des militants s'étant engagés dès les années 1970, lors de la transition démocratique et pour la défense de la santé publique en Espagne (dans des collectifs associatifs ou des syndicats médicaux).

Au-delà de ces parcours, il est important de souligner que l'ensemble des militants des trois collectifs se reconnaît dans ce qu'ils appellent de manière indigène le « mouvement anti-dette », qui prend ses racines dans le tiers-mondisme et se structure au tournant des années 1990 avec l'émergence en Belgique du Comité pour l'abolition des dettes du tiers-monde (CADTM). Cette association francophone est encore aujourd'hui l'organisation la plus structurée, au niveau européen, pour critiquer la manière dont la dette et les finances publiques sont utilisées au service d'un projet néolibéral. Tous les militants étudiés fréquentent ou du moins connaissent le CADTM, grâce à sa production prolifique (traduite en espagnol). Dans le discours du CADTM, le droit tient une place particulière. En effet, il est une ressource investie par ses militants salariés depuis la fin des années 1990, qui produisent de nombreux contenus, pour justifier des annulations de dette, ensuite diffusés et souvent lus par les auditeurs-citoyens étudiés. Les membres du CADTM ont recensé des normes de droit, visant à défendre les droits sociaux, contre par exemple l'obligation des États débiteurs à rembourser leurs créanciers.

30. Olivier FILLIEULE, « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel. Post scriptum », *Revue française de science politique*, 51 (1), 2001, p. 199-215.

31. Dans le cadre de l'enquête, en étudiant la généalogie des arguments juridiques des militants contestant la dette publique, j'ai exploité les fonds d'archives de l'Association internationale des techniciens, chercheurs et experts, où j'ai pu retrouver des débats militants sur le droit et la dette dès les années 1980.

Ainsi, les auditeurs-citoyens évoluent dans des contextes militants où le droit est présent : dans les écrits militants qu'ils consomment, dans les conférences où ils se rendent, dans les formations syndicales qu'ils ont reçues. Comme d'autres études l'ont mentionné, le militantisme contre la dette est un espace relativement juridicisé³², c'est-à-dire que le droit est pensé comme « référence pratique » pour les revendications³³. Toutefois, seulement une minorité des militants dispose de ressources particulières, qu'il convient désormais d'étudier, afin d'expliquer les conditions de possibilité des recours en justice.

1.2. Les artisans des recours en justice

Le passage à l'action en justice s'explique par la présence de militants très familiers du droit, qui convainquent leurs homologues plus « profanes » de s'investir dans l'action en justice. Il convient ici d'exprimer une deuxième critique à l'égard de la théorie originelle des LCS : les types de conscience juridique évoqués n'épuisent pas les rapports au droit de certains militants³⁴, comme nous le verrons à travers les parcours de trois militants : Eddie, militant nîmois pour les collectifs français ; Anna et Paulo pour le collectif madrilène.

Diplômé d'une licence en droit, Eddie a travaillé, la plus grande partie de sa carrière, comme conseiller clientèle auprès des collectivités locales à la Caisse d'Épargne :

J'ai commencé au guichet. Puis j'ai fait du droit pour gérer les affaires entre les Caisses d'Épargne et les actions en justice pour les impayés. Quand il y a eu une restructuration de ma Caisse, je suis devenu directeur commercial, alors que je n'avais jamais fait cela. J'ai acheté des bouquins³⁵. J'ai appris, sur le tas, sur le terrain.

(Entretien le 7 décembre 2018)

Dans la perspective de progresser dans sa hiérarchie professionnelle, en même temps qu'il s'implique dans une activité syndicale chez Sud, il apprend par lui-même le droit des collectivités territoriales d'un côté, le droit du travail et droit bancaire de l'autre. Au moment de l'entretien (le 7 décembre 2018), il vient d'être « mis au placard » par sa direction pour avoir refusé de vendre des emprunts structurés aux collectivités locales. Eddie juge ceux-ci spéculatifs et de fait, contraires à son ethos professionnel – il refuse de compromettre son devoir de conseil aux collectivités – et au droit. Lors de l'entretien, il donne à voir un rapport ambigu au droit :

Le droit et l'institution judiciaire, aujourd'hui, sont au service du système [...]. Dans les textes de droit, il y a des éléments en faveur du mouvement social [...]. J'ai fait du droit pendant pas mal temps. Et la justice, le droit, c'est une question d'interprétation. Tu peux tout justifier. Par exemple, par rapport aux emprunts toxiques, on a

32. Hélène BAILLOT, *Nous ne devons rien, nous ne paierons rien : Jubilee 2000 et la redéfinition du mode de problématisation de la dette des pays pauvres (1996-2000)*, thèse en science politique, Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne, 2017, p. 672.

33. Jérôme PÉLISSE, « Judicialisation ou juridicisation ? Usages et réappropriations du droit dans les conflits du travail », *Politix*, 86, 2009, p. 76.

34. Simon HALLIDAY, « After Hegemony: The Varieties of Legal Consciousness Research », *Social & Legal Studies*, 28 (6), 2019, p. 859-878.

35. Il mentionne par exemple plusieurs ouvrages qui lui ont permis de se former dont Pierre-Olivier HOFER et Stéphane BELLANGER, *Conduire un audit financier de début de mandat*, Voiron : Territorial, 2008.

des éléments pour plaider en notre faveur, la Convention de Vienne de 1959, une circulaire [de 1992 ³⁶].

Ici, Eddie ne donne pas à voir une confiance invétérée dans le droit, puisqu'il évoque en quelque sorte l'idéologie du droit, lorsqu'il parle du droit « au service du système ». Il affirme néanmoins qu'avec le droit, « on peut tout justifier » et que le droit est « une question d'interprétation ». Si le droit sert selon lui essentiellement à maintenir l'ordre social en place, il existe des normes de droit susceptibles de défier l'ordre social pour le rendre plus « juste ». Cet exemple contredit le partage des rapports au droit de Patricia Ewick et Susan Silbey entre usages hégémoniques et non hégémoniques du droit. Celles-ci affirment que les types de conscience juridique « avec le droit » et « face au droit » contribuent à légitimer l'hégémonie du droit, quand le type « contre le droit » est contre-hégémonique (c'est-à-dire qu'il renvoie à une résistance au droit). Comme on le voit avec Eddie, il est possible de contester l'hégémonie de certaines normes de droit, en n'évitant pas le droit (comme dans « contre le droit »), mais justement en lui opposant d'autres normes du même ordre juridique.

Cela l'amène notamment à suivre les procès de collectivités locales ayant attaqué en justice des banques leur ayant fait souscrire des emprunts structurés, à partir de 2011. Ainsi, Eddie perçoit l'ordre légal comme un univers contradictoire, où il est possible de justifier des revendications en reprenant certaines normes de droit, pour les opposer à d'autres normes du même ordre légal.

Eddie n'est pas le seul militant français à avoir des dispositions à utiliser le droit. En effet, le collectif grenoblois compte un ancien élu écologiste proche d'une association (« Démocratie, Solidarité, Écologie ») habituée aux recours en justice administrative face à la métropole et à la ville de Grenoble, ainsi qu'un ancien trésorier-payeur du département de Savoie. À Nîmes, Eddie est accompagné d'un ancien substitut du procureur général dans une cour d'appel. Ils l'ont notamment aidé à consolider l'argumentaire en justice, bien qu'Eddie ait réalisé majoritairement l'élaboration des mémoires en justice.

Dans le collectif madrilène, deux activistes se démarquent et contribuent à faire du droit une ressource essentielle au travail d'audit citoyen, et à voir dans l'action en justice un débouché « naturel » à l'audit citoyen, contrairement aux collectifs français qui agissent eux en justice dans une logique de dernier ressort³⁷. Tous deux retraités, Anna et Paulo ont appris le droit dans le cadre de leur travail, avant de le réinvestir dans le domaine militant. Paulo a travaillé comme fonctionnaire dans la région de Madrid, dans le secteur de la santé publique. Anna exerçait dans une entreprise publique et avait l'habitude de travailler avec le ministère espagnol de l'Économie. Ils se sont professionnellement familiarisés avec les aspects juridiques des contrats publics. Leur socialisation juridique exerce une influence non négligeable sur le travail militant du groupe d'audit citoyen auquel ils appartiennent, puisque leur principale tâche consiste à compiler tous les contrats passés entre le département de la santé publique de la région de Madrid et les partenaires

36. Circulaire NOR/INT/B/92/00212/C du 6 août 1992 relative au remboursement anticipé des emprunts des collectivités territoriales et de leurs établissements.

37. Michael McCANN, *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*, op. cit., p. 152.

contractuels, à identifier les tendances et à surveiller la présence d'illégalités lors de la passation des marchés publics. Si Anna et Paulo sont les plus disposés à utiliser le droit, Paulo affirme lors d'un entretien : « Il y a des gens dans le groupe, qui ne sont pas juristes, mais capables de lire des dispositions juridiques et voir si elles sont respectées ou non » (entretien le 12 juin 2019). Il y a donc dans le collectif madrilène une maîtrise minimale du droit, même si inégale, par les militants.

Comme pour Eddie, ces militants font valoir des rapports au droit qui ne se retrouvent pas dans l'étude de S. Silbey et P. Ewick. S'ils partagent la croyance dans le fait que le droit est nécessaire pour réguler l'ordre social, ce qui se voit à travers leurs pratiques de surveillance des passations de marchés publics par rapport aux lois existantes, ils n'expriment pas une confiance inconditionnelle dans le droit, comme dans le type de conscience juridique « face au droit ». En témoigne, dans leur argumentaire avant d'avoir recours aux tribunaux, la manière dont ils dénoncent le fait que plusieurs lois contribuent à privatiser la santé publique et qu'à cet égard vont à l'encontre d'autres normes de droit (telles que définies par la Constitution espagnole). Cela leur permet d'opposer ces droits sociaux aux droits financiers (aussi inscrits dans la Constitution). Cet exemple permet d'affiner les travaux originels et postérieurs de l'approche des LCS³⁸ : des individus et des militants parviennent à faire la distinction entre droit légitime et droit illégitime. De ce fait, il est possible pour des militants de reconnaître la légitimité du droit *per se*, tout en contestant certaines normes du droit positif. Dans cette situation, ils opposent à ces dernières d'autres normes existantes, qu'ils considèrent comme devant prévaloir car plus légitimes, de leur point de vue.

Malgré des rapports au droit similaires, Eddie et les activistes espagnols vont opter pour des stratégies judiciaires différentes. Si les collectifs français jouent des contradictions et de l'interprétation du droit, les militants espagnols vont plutôt chercher à démontrer l'existence d'éléments non conformes à l'ordre légal. Dans tous les cas, il convient de mettre en perspective ces rapports au droit avec les prises judiciaires existantes et connues des militants.

Après avoir présenté les auditeurs-citoyens et leurs rapports au droit, il convient de voir comment ils se positionnent en critiquant les finances publiques, et comment ils recourent au droit pour faire valoir leur critique.

II. La mise en forme juridique de représentations économiques hétérodoxes

Il s'agit de voir comment les représentations économiques hétérodoxes sont transposées en droit, ce qui suppose une inflexion des cadres interprétatifs, et une « transformation du sens » du message originel³⁹, orientant de fait les manières de penser les problèmes qui les poussent à se mobiliser et leurs pratiques de la justice.

38. Cette critique est aussi avancée par Erik D. FRISVOLD, « Under the Law: Legal Consciousness and Radical Environmental Activism », *Law & Social Inquiry*, 34 (4), 2009, p. 799-824.

39. Sally Engle MERRY, *Getting Justice and Getting Even. Legal Consciousness Among Working-Class Americans*, Chicago : University of Chicago Press, 1990.

II.1. Une vision d'une économie sociale du moindre marché

Les auditeurs-citoyens se sont mobilisés dans le contexte de la crise de la dette qui touche les pays européens, autour de 2010. Voilà par exemple la manière dont le collectif grenoblois problématise la situation :

Le gouvernement et les grands médias nous disent, bien entendu, que la dette est due à des dépenses excessives. Mais c'est faux : c'est à cause de la crise financière, à cause du renflouement des banques [...] et de la baisse des recettes fiscales due au ralentissement de l'activité économique.

(Tract militant, 2012)

On voit ici la manière dont les militants se positionnent contre le cadrage officiel de la dette publique, et ils critiquent durement les solutions de rigueur budgétaire. En cela, ils ont une certaine vision, considérée aujourd'hui comme hétérodoxe, de l'économie et de la dette⁴⁰. Par ailleurs, on trouve dans la « bibliothèque » des références symboliques des militants – auxquels j'ai demandé quelles étaient leurs lectures « économiques » –, des noms associés à l'hétérodoxie économique : David Graeber, Toni Negri, David Harvey, Naomi Klein, Susan George, Karl Marx ou encore Éric Toussaint, le fondateur du CADTM.

Benjamin Lemoine, qui a étudié l'évolution de la problématisation de la dette publique en France, a souligné le passage d'un récit public sur la dette, qui n'a constitué la dette comme problème public que dans les années 1980, à un récit dramaturgique qui vise à associer l'endettement de l'État à une « explosion » des dépenses publiques. En considérant ce cadrage dominant comme erroné, déconnecté de la réalité, les citoyens-auditeurs ont souhaité avant tout le dénoncer et diffuser un autre cadrage de la réalité. Dans l'extrait ci-dessus, les militants grenoblois refusent d'expliquer l'explosion de la dette publique en raison d'une prétendue augmentation des dépenses publiques, ce que Benjamin Lemoine a appelé « la causalité budgétaire »⁴¹. De leur point de vue, la situation financière critique s'explique par d'autres facteurs, tels que l'évasion fiscale, les taux d'intérêt trop élevés lorsque les acteurs publics sont financés par le marché, et les injections massives d'argent public pour sauver les banques menacées de faillite lors de la crise de 2008. Si les auditeurs-citoyens critiquent la manière dont les pouvoirs publics ont agi au cœur de la crise pour renflouer des banques, ils cherchent toutefois à repenser les modalités d'intervention de l'État, par des mesures fiscales et budgétaires :

L'augmentation de la part du budget et des ressources gérées par le public, par la progressivité budgétaire, le contrôle de la fraude et de l'évasion fiscale, afin d'assurer le plein développement du service public avec équité.

(Observation participante en janvier 2021, lors d'une conférence de presse du collectif madrilène – traduction de l'auteur)

Nous exigeons des pouvoirs publics une profonde réforme du financement des acteurs publics locaux pour que soient mis à disposition de ces derniers des emprunts non risqués à taux préférentiels.

(Lettre du collectif grenoblois à des maires isérois, 2013)

40. Au sens de Frédéric LEBARON, *La croyance économique. Les économistes entre science et politique*, Paris : Seuil, p. 137.

41. Benjamin LEMOINE, *L'ordre de la dette. Les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, op. cit.

Il faut mettre en place un outil de financement public par exemple la mise en place d'un pôle financier public.

(Lettre du collectif nîmois à des maires du Gard, 2012)

Pour être plus précis, les citoyens-auditeurs ont défendu dans la crise de la dette ce que l'on peut appeler une vision spécifique de ce que devrait être la régulation publique dans l'économie et les finances : une économie sociale du moindre marché. Dans leurs discours, ils ne cessent d'opposer administration des affaires publiques et administratives des affaires privées, affirmant qu'un État ou un organisme public, dont le rôle est de satisfaire les besoins sociaux de la population et d'assurer la redistribution sociale des richesses et garantir la « justice économique » (terme que j'ai retrouvé dans plusieurs situations d'entretiens), ne se gère pas de la même manière qu'une entité privée. À cet égard, ils plaident pour le développement d'un « capital public » face aux intérêts économiques et financiers privés. Dans certaines conditions (comme un contexte de crise économique) et dans certains domaines d'action publique (éducation, santé, culture), ils préconisent une attitude offensive de l'État à l'égard des acteurs économiques et financiers privés, pour favoriser la poursuite des intérêts de tous les citoyens (sécuriser les conditions économiques et sociales des citoyens les plus vulnérables). Par conséquent, les formules faisant référence à une logique de collision avec les « créanciers » des pouvoirs publics ne sont pas rares dans les déclarations militantes, dont l'expression suivante n'est qu'un exemple parmi d'autres :

Plutôt que d'accepter de faire payer aux contribuables de Nîmes-Métropole une indemnité de 57,4 millions d'euros, une autre solution existe : refuser de payer les échéances de l'emprunt et attaquer la banque en justice.

(Tract du collectif nîmois, 2016)

Sans toutefois s'opposer à tout principe de marché, les auditeurs-citoyens souhaitent plutôt constituer des pôles publics dans certains domaines sociaux (éducation, santé, culture notamment), domaines qui doivent être préservés de toute logique lucrative (et de délégation de gestion à des acteurs privés), puisque relevant selon eux de champs sociaux non économiques et donc non susceptibles de marchandisation. Après avoir précisé ces quelques éléments, il reste à voir comment les auditeurs-citoyens passent de ces représentations hétérodoxes de la dette et des finances publiques au langage et à la pratique du droit, dans leurs argumentaires en justice, pour contester les usages des finances publiques : les emprunts structurés en France et le fractionnement des contrats en Espagne.

II.2. Quelles « prises » judiciaires pour contester les modalités de financement des politiques publiques ?

On reprend ici ce que Ellen Ann Andersen appelle le *legal standing*⁴², et que l'on pourrait traduire par « prise » judiciaire (ou juridique plus largement), à savoir les opportunités à disposition des militants pour contester en droit, autant dans les normes de droit que dans les possibilités d'accès à la justice. Concernant ce dernier

42. Ellen Ann ANDERSEN, *Out of the Closets and into the Courts: Legal Opportunity Structure and Gay Rights Litigation*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 2009.

élément, les militants français et espagnols évoluant dans des ordres judiciaires différents donnent à voir des pratiques différentes. Par exemple, on voit mal comment en France des citoyens pourraient saisir directement la Cour des comptes au niveau national, à l'inverse de la saisine du Tribunal des comptes par les auditeurs-citoyens espagnols. Par ailleurs, l'action en justice dépend surtout de la manière dont des citoyens perçoivent des opportunités à s'investir en justice, ce qui conditionne en retour ce qu'il est possible de dire en justice. On a déjà mis en lumière le décalage entre les rapports au droit des militants et les ressources juridiques employées dans les arènes judiciaires qu'ils saisissent. À Nîmes et à Grenoble, les militants ont d'abord cherché à mettre en œuvre une action en justice contre les banques qui ont fait souscrire des emprunts structurés aux collectivités. Il s'agissait davantage de condamner les attitudes des acteurs financiers que celles des collectivités qui se sont faites « abuser ». Or, la qualité de citoyen/contribuable ne permet pas d'aller exercer un tel recours contre une entité bancaire, sauf si le citoyen-requérant en question a subi personnellement et directement des préjudices. Si le citoyen-requérant se met d'accord préalablement avec la collectivité affectée, il peut attaquer au civil la banque (devant un tribunal de grande instance, TGI), au nom de la collectivité concernée. Dans le cas où la collectivité refuse, le citoyen peut décider de faire une « demande d'autorisation de plaider » au tribunal administratif. Ce dernier statue ou non sur la recevabilité de la demande, et peut accepter ou refuser que le citoyen-requérant aille saisir un tribunal civil pour attaquer les banques, au nom de la collectivité. En pratique, les demandes d'autorisation de plaider ne sont que rarement recevables⁴³. C'est ainsi qu'Eddie a souligné dans un entretien qu'un avocat lui avait conseillé de ne pas aller mettre en œuvre cette procédure⁴⁴, mais d'en mobiliser d'autres, parmi lesquelles les requêtes aux fins de référé-suspension et pour excès de pouvoir. Il convainc alors plusieurs militants nîmois et grenoblois de s'investir avec lui en justice.

À défaut de pouvoir attaquer les banques responsables, les militants optent pour une stratégie visant à contester les délibérations des métropoles qui entérinent le protocole transactionnel plutôt que l'action en justice vis-à-vis de la banque responsable de l'émission des emprunts structurés. Saisir la juridiction administrative à défaut de pouvoir saisir la juridiction civile n'implique pas le même positionnement ni la même posture vis-à-vis de l'administration⁴⁵. La difficulté des militants français à trouver une voie d'accès en justice (administrative) est donc, selon moi, ce qui explique la réduction de leur imaginaire hétérodoxe à un argumentaire juridique ne pouvant pas véritablement faire valoir une critique substantielle des modalités de financement des politiques publiques.

43. Entretien avec un sympathisant du collectif grenoblois, qui est un habitué des recours administratifs, le 20 février 2019, à Grenoble.

44. Entretien avec Eddie, le 18 décembre 2017, à Paris. L'avocat en question a assuré la défense d'hôpitaux publics, qui ont entamé des poursuites judiciaires contre des banques leur ayant fait souscrire des emprunts structurés.

45. Romain MELOT et Hai Vu PHAM, « Protection de l'environnement et stratégies contentieuses. Une étude du recours à la justice administrative », *Droit et Société*, 82, 2012, p. 635. Le recours à la justice administrative offre toutefois l'avantage de ne pas engager automatiquement des frais pour se faire représenter par un avocat.

Pour ce qui concerne les auditeurs-citoyens madrilènes, ils m'ont assuré lors de nos entretiens qu'ils connaissaient certes le droit mais pas les voies d'accès en justice conformes à l'action qu'ils entendaient mener. C'est un avocat proche de l'Association pour les médecins spécialistes de Madrid⁴⁶ qui leur conseille de saisir le Tribunal des comptes, l'Organe spécial anti-corruption et contre la criminalité organisée et la Commission nationale des marchés et de la concurrence. L'avocat incarne imparfaitement la représentation que l'on a du *cause lawyer*⁴⁷, ce type d'avocats engagés au service de causes (ici en défense des usagers de la santé publique qui n'ont pas les moyens d'engager financièrement des avocats). Il correspond plutôt à ce qu'Anna-Maria Marshall appelle un « *staff technician* », un avocat qui s'en tient à transcrire en droit les revendications des militants, à la différence des « *staff activists* » qui cherchent eux à orienter davantage la stratégie du groupe militant et à peser sur le cadrage de la cause⁴⁸.

Alors que les potentiels justiciables s'orientent selon les voies judiciaires qui leur paraissent disponibles ou opportunes⁴⁹, le passage à l'action en justice exerce des effets sur la nature de la critique susceptible d'être portée en justice.

II.3. Les argumentaires judiciaires des militants

Lors de l'enquête, j'ai systématiquement recensé les normes de droit que les militants convoquaient. Nous revenons ici sur les éléments les plus saillants des argumentaires. D'un côté, les collectifs français ont un corpus juridique relativement similaire, du fait du rôle d'Eddie qui s'est impliqué à Nîmes et à Grenoble. Afin de contester la légalité et la légitimité des emprunts structurés et la manière dont les décideurs cherchent à désensibiliser les emprunts, les auditeurs-citoyens français utilisent régulièrement le droit administratif et plusieurs articles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) pour rappeler à l'ordre les autorités métropolitaines sur leur devoir de transmettre l'information qui a un caractère public, et en particulier l'IRA lié au protocole transactionnel entre métropoles et banques ayant fait souscrire lesdits emprunts. Ils se réfèrent aussi à des arrêts du Conseil d'État, qui s'est prononcé sur la nature « administrative » de tout un ensemble de documents, dont des contrats d'emprunt entre des collectivités locales et des banques. Deux autres points de l'argumentaire juridique des militants m'ont semblé éclairants, donnant lieu à ce que Jérôme Pélisse dénomme des usages créatifs du droit⁵⁰. D'abord, ils se réfèrent souvent à la jurisprudence (arrêts rendus par divers

46. En espagnol : Asociación de facultativos de Madrid.

47. Austin SARAT et Stuart SCHEINGOLD (eds.), *Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities*, op. cit.

48. Anna-Maria MARSHALL, « Social Movement Strategies and the Participatory Potential of Litigation », in *ibid.*, p. 266.

49. Contrairement au raisonnement structuraliste et mécanique de la théorie des structures d'opportunités légales, on affirme que ce sont les militants qui créent leurs propres opportunités à agir en justice, parfois en l'absence de voies judiciaires évidentes et reconnues. Lire : Lisa VANHALA, « Is Legal Mobilization for the Birds? Legal Opportunity Structures and Environmental Nongovernmental Organizations in the United Kingdom, France, Finland, and Italy », *Comparative Political Studies*, 51 (3), 2018, p. 380-412.

50. Jérôme PÉLISSE, « A-t-on conscience du droit ? Autour des *Legal Consciousness Studies* », article cité, p. 123.

tribunaux de grande instance ou de cours d'appel), issue de contentieux impliquant des collectivités locales contre des banques dans la souscription d'emprunts structurés, livrant des éléments en faveur des intérêts des premières plutôt que des secondes. Ensuite, il faut souligner la manière dont les militants utilisent deux circulaires (de 1992 et 2010)⁵¹, pour insister sur l'interdiction faite aux collectivités publiques de contracter des emprunts de nature spéculative. Si la circulaire n'a, en droit français, qu'une portée limitée par rapport à d'autres normes de droit, cela contraste avec la place centrale qu'elle occupe dans l'argumentaire juridique des acteurs. On a donc un renversement entre la manière dont on présente les règles de droit et le degré de contrainte qu'elles représentent effectivement. Enfin, des éléments de doctrine sont cités pour appuyer les divers arguments de fond et de forme relatifs aux compétences des collectivités à contracter des emprunts toxiques (dans des revues juridiques spécialisées, dans un ouvrage collectif édité chez *Dalloz* ou encore dans une note d'une conseillère-référendaire à la Cour de cassation⁵²).

De l'autre côté, les activistes espagnols condamnent la manière dont le département régional de santé publique recourt aux marchés publics. Comme les collectifs français, ils dénoncent le manque de transparence de la région dans la communication des informations relatives aux marchés publics (en citant une loi de transparence datant de 2013) :

Ça fait bientôt quatre ans que la loi sur la transparence est entrée en vigueur. Et puisqu'elle est assez floue, qu'il y a des doutes sur la manière de l'appliquer, la région ne l'applique pas vraiment, on n'arrive pas à avoir accès à de nombreuses informations sur les contrats.

(Entretien avec un militant madrilène, le 12 juin 2019 – traduction de l'auteur)

De plus, en se référant à une loi sur la passation des marchés publics de 2017⁵³, ils mettent en avant le fait que les autorités recourent « abusivement » aux contrats mineurs (99,7 % de l'ensemble des contrats pour l'année 2016), type de contrat ne nécessitant pas de passer par un concours public. Ils dénoncent le fait que la région permet à des partenaires contractuels de « fragmenter » en plusieurs contrats inférieurs à un montant de 18 000 euros l'approvisionnement d'un bien ou d'un service, dont le coût total dépasse les 18 000 euros. Pour les militants, cette « fragmentation » des contrats encourage la concentration des marchés publics dans la main d'un nombre limité de partenaires contractuels qu'ils assimilent à des « lobbies sanitaires », dotés d'une véritable influence sur l'administration de la santé publique. Les auditeurs-citoyens basent leur argumentaire juridique sur le défaut d'application d'un

51. Circulaire NOR INT/B/92/00260/C du 15 septembre 1992 relative aux contrats de couverture du risque de taux d'intérêt offerts aux collectivités ; Circulaire interministérielle NOR/IOC/B/10/15077/C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités locales et à leurs établissements publics.

52. Marie-Sophie RICHARD, note : « Les sanctions civiles de nature à assurer la protection des consommateurs en matière de crédit », *La vérité. Rapport annuel 2004 de la Cour de cassation*, 2^e partie « Études et documents », Paris : La Documentation française, 2004 ; Benoît DELAUNAY, « La compétence des collectivités publiques pour conclure des contrats d'emprunts toxiques », in *Mélanges en l'honneur de Didier Truchet*, Paris : Dalloz, p. 149 ; Mathias AUDIT et Frédéric RAIMBAULT, « Emprunts toxiques des collectivités territoriales : l'indexation sur le franc suisse est-elle licite ? », *Revue Lamy des Collectivités territoriales*, 76, février 2012, p. 14.

53. *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*.

ensemble de lois étatiques par le département régional de santé publique. Ils s'appuient aussi sur le Code pénal espagnol, pour dénoncer les vices et irrégularités repérés (délits de fraude, de trafic d'influence, de prévarication, de malversation de deniers publics) :

En Espagne, si quelqu'un avec une charge politique vole de l'argent, évidemment tu as une responsabilité pénale. Mais si en faisant une politique, cela génère de la dette, selon la justice espagnole, la fautive est l'administration espagnole. Le problème est qu'il n'y a pas d'imputation personnelle de responsabilité judiciaire sur la personne qui est responsable de la politique. C'est ce qu'il faut changer.

(Entretien le 13 octobre 2018 – traduction de l'auteur)

On voit comment les militants espagnols participent à un mouvement de criminalisation de la responsabilité politique⁵⁴, ce que l'on ne retrouve pas du côté des collectifs français qui préféreraient criminaliser les responsables des banques plutôt que leurs élus métropolitains.

Ainsi, dans les cas français et espagnol, la transposition des représentations économiques en droit a un coût, en termes de représentation du problème que l'on peut faire valoir en justice. Elle réduit la critique de la complaisance des pouvoirs publics à l'égard d'acteurs économiques et financiers privés au repérage de certaines illégalités susceptibles d'être constatées par le juge (défaut d'information et interdiction de contracter des emprunts spéculatifs dans les cas français, recours abusif aux contrats mineurs dans le cas madrilène). La réduction de cette critique va parfois jusqu'à provoquer des effets paradoxaux sur la nature de la dénonciation, peu importe les configurations étudiées.

III. Les effets de l'action en justice

Observons maintenant en quoi la manière dont les transpositions juridiques des schèmes militants et l'investissement en justice conditionnent ce qu'il est possible de dire et de faire admettre en justice. L'administration du raisonnement en justice et la manière dont les militants répondent aux injonctions des juges, ainsi que de la défense dans les cas français, amènent les collectifs à se positionner de manière quelque fois paradoxale, compte tenu de leurs positions de principe initiales, et de leurs rapports au droit. On étudiera deux effets paradoxaux du recours en justice, en tenant d'abord compte de la configuration judiciaire des collectifs français, avant de s'intéresser au collectif madrilène.

III.1. Une impasse procédurale : les cas français

Les militants français s'appuient, comme on l'a vu, sur la jurisprudence, mais aussi sur de nombreuses dispositions issues du Code de justice administrative et du Code des collectivités locales. À partir de l'analyse des échanges entre les mémoires des requérants et ceux de la défense (la métropole), on observe une tendance argumentative se dégageant, comme l'atteste cet échange reconstitué :

54. Olivier BEAUD, *Le sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité*, Paris : PUF, 1999.

[Au vu d'un arrêt de 2011, Conseil d'État, n° 335033, arrêt « Danthony », 23 décembre 2011] [...] et [...] en vertu de l'article L2121-12 du Code général des collectivités territoriales [...] les modalités et les conditions de mise en œuvre du remboursement anticipé prévues par le protocole pour l'emprunt toxique auraient dû faire l'objet d'une note de synthèse complète et circonstanciée, notamment pour ce qui concerne les modalités de calcul de l'indemnité de remboursement anticipé (IRA). Les élus auraient dû disposer de la méthode et des éléments de calcul de nature à leur permettre de vérifier la validité et le sérieux du calcul de l'IRA.

(Requérants grenoblois, recours pour excès de pouvoir, tribunal administratif de Grenoble, août 2016)

À quoi la défense répond :

Il ne saurait [...] être fait grief à la Métropole de n'avoir pas communiqué une information ou un document qu'elle ne détenait pas et qui ne lui incombait pas non plus d'établir au regard de la procédure légale et réglementaire mise en place par l'État en application de l'article 92 de la loi de finances pour 2014 [...]. Il en résulte que [...] la jurisprudence Danthony [...] n'est susceptible d'entacher une illégalité « que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ».

(Mémoire de la défense de Grenoble-Alpes Métropole, tribunal administratif de Grenoble, février 2018)

La stratégie de la défense oriente l'échange, puisqu'il y a plusieurs droits de réponse, et focalise l'attention sur les aspects procéduraux des dispositions des délibérations métropolitaines contestées. La délibération entre les deux parties s'achemine donc vers une authentique « querelle de procédures »⁵⁵. Cela s'opère au détriment d'éléments mis en valeur par les requérants, par exemple le fait de reconnaître lesdits emprunts comme des opérations spéculatives dont la responsabilité incombe aux banques. Ceci d'autant que la compétence d'appréciation de la financiarisation des finances locales ne relèverait pas des tribunaux administratifs. Alors que le tribunal nîmois se déclare incompétent pour juger de cet aspect précis, celui de Grenoble affirme que Grenoble-Alpes Métropole « n'a pas cherché à s'enrichir, mais à financer des investissements dans l'intérêt général et dans des conditions qu'elle estimait avantageuses » (jugement du tribunal administratif de Grenoble, septembre 2018). Le juge administratif grenoblois affirme ainsi que la collectivité elle-même n'a pas cherché à « spéculer ». La tentative de responsabilisation des banques par les militants est détournée par le tribunal lui-même qui assure, par défaut d'éléments attestant du contraire, que la métropole ne recherche pas l'enrichissement à ses propres fins.

Alors même que les requérants grenoblois ont été déboutés par le tribunal, leurs homologues nîmois ont vu le juge administratif annuler les délibérations qu'ils attaquaient, sur des motifs procéduraux (défaut d'information de documents utiles lors du vote des délibérations auprès des élus communautaires⁵⁶). Pour autant, ils ne considèrent pas la décision comme une victoire, dans la mesure où ils n'ont pas réussi à imposer l'enjeu principal de leur démonstration juridique (la financiarisation des emprunts locaux).

55. Claude DIDRY et Luc TESSIER, « La cause de l'emploi. Les usages du droit dans la contestation de plans sociaux », *Travail et Emploi*, DARES, 69, 1996, p. 29.

56. Au titre des articles L. 2121-2, L. 2121-13 et L. 5211-1 du Code général des collectivités territoriales.

L'analyse des recours pour excès de pouvoir mis en œuvre par les auditeurs-citoyens français fait apparaître deux éléments principaux. D'une part, les requérants ont attaqué par défaut les collectivités locales, ne pouvant cibler directement les banques au motif de leurs pratiques chrématistiques vis-à-vis de l'argent public. D'autre part, c'est au moyen de contestations sur des aspects procéduraux que les justiciables peuvent faire entendre leurs arguments. Si les auditeurs-citoyens ont malgré eux accepté de jouer le jeu d'une telle justice, c'est essentiellement parce que d'autres voies de recours ne leur étaient pas possibles (comme l'autorisation de plaider). Il reste à voir comment les auditeurs-citoyens madrilènes contestent de leur côté les finances publiques par le droit, en empruntant d'autres voies judiciaires.

III.2. Contester, mais à quel prix ? Ce que le droit permet de (ne pas) dire : le cas madrilène

Comme nous l'avons déjà exposé, les militants madrilènes défendent le renforcement d'un pôle public de services de santé. Il s'agit pour eux d'y instaurer une régulation publique qui tend à exclure les acteurs privés de la gestion du secteur de la santé publique. Ils se prononcent contre la délégation de certains services à des acteurs privés. Si l'on s'en tient à leur logique, il faudrait limiter la passation des marchés publics vers des acteurs privés (délégation de services publics, fourniture de biens ou de services dans les hôpitaux de la région madrilène).

En agissant auprès de trois institutions, les militants dénoncent les illégalités constitutives des pratiques de fragmentation des contrats par la région. Pour autant, les prises juridiques du collectif et l'argumentaire constitutif de la plainte donnent à voir des dynamiques contradictoires par rapport à leur critique de la gestion financière de la région. Par exemple, le fait d'aller saisir la Commission nationale des marchés et de la concurrence les amène à critiquer la manière dont les marchés publics de la santé sont insuffisamment concurrentiels, puisqu'un certain nombre d'acteurs privés tend à oligopoliser les offres. Critiquer le manque d'effectivité de la concurrence revient à légitimer l'ordre concurrentiel sur les marchés de la santé publique, alors même que les auditeurs-citoyens défendent une économie de la santé publique (du moindre marché).

On comprend comment ces militants sont contraints, en adoptant le langage juridique qui convient et l'administration du raisonnement qui lui est inhérent, à indexer la critique au constat du manque d'opérationnalité de l'ordre concurrentiel. En affirmant indirectement que la concurrence n'est pas « juste », ils vont à l'encontre de la conception de l'économie sociale du moindre marché qu'ils défendent pourtant.

Au-delà du seul cas madrilène, on peut affirmer que le raisonnement judiciaire et la manière juridique d'énoncer diffèrent selon que l'on se situe devant un tribunal d'ordre pénal, civil ou administratif, en Espagne ou en France. L'une des règles les plus opérantes étant de devoir justifier de son intérêt à agir, intérêt qui passe notamment par le fait d'avoir été victime (ou affecté par une décision publique), ce qui réduit considérablement les possibilités de recours.

Épouser le droit et ses corollaires (les mondes judiciaires, les raisonnements propres à ces mondes) expose ainsi à des effets sur la nature du message et de la

critique portés par les militants. Partant des cas d'études ici exposés qui montrent que les requérants ne parviennent pas à qualifier juridiquement les motifs de leur dénonciation, on peut s'interroger sur la probabilité de réussir à faire valoir un ensemble de critiques au motif de l'illégitimité des décisions prises, devant la justice, lorsque l'illégitimité ne se superpose pas adéquatement à l'illégalité. Alors que l'ordre légal est parfois décrit comme défendant des positions éminemment libérales⁵⁷, il semble difficile d'envisager de contester les finances publiques (et une gestion que les militants taxent souvent de « néolibérale ») par la seule légalité.

Conclusion

L'analyse des parcours judiciaires des auditeurs-citoyens français et madrilènes a permis de replacer l'action en justice dans l'économie plus générale de leurs représentations et de leurs pratiques. En effet, le recours à la justice résulte de la difficulté pour des citoyens d'entamer des interactions hors des mondes judiciaires avec leurs décideurs afin de provoquer un véritable débat sur la manière d'administrer politiquement l'économie. L'absence de débat politique impliquant des citoyens amène les auditeurs-citoyens à s'en remettre aux mondes judiciaires pour susciter une délibération. Toutefois, nous avons vu que les voies légales empruntables par des militants qui agissent en justice en leur titre de contribuable (et non pas au nom des collectifs qui n'ont aucune entité juridique) sont limitées. Les deux collectifs ont dû bricoler leurs recours, en mobilisant des institutions distinctes : le tribunal administratif en France, le Tribunal des comptes et la Commission nationale des marchés et de la concurrence en Espagne. Ces bricolages provoquent alors des effets différenciés selon les collectifs : attaquer la métropole plus que la banque en France et légitimer l'ordre concurrentiel dans l'administration de la santé publique en Espagne. Cela induit aussi des effets communs aux trois configurations judiciaires, à savoir la limitation de la portée de la dénonciation des militants conformément à ce qu'il est possible de dire dans chacun des mondes judiciaires où ils s'investissent. Nous avons essayé de montrer les effets contraignants de l'action en justice sur la nature des critiques militantes portant sur les finances publiques, par rapport aux revendications initiales et à leurs rapports au droit, avant le passage en justice.

On peut signaler des éléments de distinction au sein de la comparaison que l'on a opérée : les militants français s'en tiennent à une représentation du problème soulevée essentiellement administrative, quand les Espagnols cherchent plutôt à criminaliser les pratiques des acteurs publics régionaux. Par ailleurs, les rapports des collectifs à l'action en justice ne sont pas les mêmes. Les collectifs français agissent en justice ponctuellement (sur des emprunts situés dans le temps) en l'absence d'autres possibilités visant à convaincre ou contraindre leurs décideurs à attaquer la banque en justice. Pour les militants madrilènes, l'action en justice est une stratégie qui leur semble le débouché nécessaire à leurs contestations des usages des finances publiques. Ils envisagent de réitérer chaque année les recours que l'on a décrits.

57. Stuart SCHEINGOLD, *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy and Political Change*, op. cit. ; Jacques CHEVALLIER, « Droit administratif et changement politique », in CURAPP, *Sur la portée sociale du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, Paris : PUF, 2005, p. 293-326.

Ces cas d'études illustrent une « difficile judiciarisation »⁵⁸ de la manière d'administrer une critique de l'usage des finances publiques, en dépit de militants familiarisés au droit et concevant ce dernier comme une ressource susceptible de légitimer leurs revendications.

58. Emmanuel HENRY, « Intéresser les tribunaux à sa cause. Contournement de la difficile judiciarisation du problème de l'amiante », *Sociétés contemporaines*, 52 (4), 2003, p. 39-59.

Annexes

Modalités des actions en justice des trois collectifs étudiés

Tableau 1

Historique des actions des requérants issus/associés au collectif d'audit citoyen de Nîmes contre la communauté d'agglomération de Nîmes-Métropole, au tribunal administratif

Dates	Délibérations attaquées	Procédures	Issues / Décisions
(1 ^{re} vague)	n° 1 : Signature d'une convention entre Nîmes-Métropole et l'État et d'un protocole transactionnel entre Nîmes-Métropole et la banque	Deux requêtes pour référés-suspensions (une requête contre la délibération n° 1 et n° 2 ; une requête contre la délibération n° 2)	Rejetée le 30 juin 2016 par le tribunal administratif
26 mai 2016	n° 2 : Décision de modification d'un budget n° 3: Protocole passé ou à passer entre Nîmes-Métropole et la banque n° 4 : délibération modifiant un aspect financier de la délibération n° 1	Deux recours pour excès de pouvoir (un recours contre n° 1, n° 2, n° 3 et n° 4 ; un recours contre les délibérations n° 2 et n° 4)	Jugés recevables le 13 février 2018 par le tribunal administratif Annulation des trois délibérations attaquées, protocole non annulé
(2 ^e vague)	n° 7 : Signature d'une version actualisée de la convention entre Nîmes-Métropole et l'État	Recours pour excès de pouvoir (délibération n° 7)	Rejeté le 12 novembre 2020 par le tribunal administratif
20 avril 2018		Demande d'autorisation de plaider	Refusée le 3 juillet 2018
9 mai 2018		Recours pour excès de pouvoir (contre la délibération n° 7 et contre la n° 5)	Rejeté le 12 novembre 2020 par le tribunal administratif
25 mai 2018			

Tableau 2
Historique des actions des requérants issus/associés au collectif d'audit citoyen
de Grenoble contre Grenoble-Alpes Métropole, au tribunal administratif

Date	Délibérations attaquées	Procédures	Issues / Décisions
18 août 2016	n° 6 : Signature d'une convention à intervenir, entre Grenoble-Alpes Métropole et l'État	Requête à des fins de référés-suspensions (délibérations n° 6 et n° 7)	Rejetée le 30 août 2016 par le tribunal administratif
	n° 7 : Décision pour autoriser la signature d'un protocole transactionnel avec la banque	Recours pour excès de pouvoir (délibérations n° 6 et n° 7)	Rejeté le 29 septembre 2018 par le tribunal administratif

Tableau 3
Requérants issus/associés au collectif d'audit citoyen de Madrid,
contre la région de Madrid

Date	Procédures	Issues / Décisions
18 juin 2019	1/ Plainte déposée auprès du ministère de la Justice (Organe spécial anticorruption et contre le crime organisé) pour actes d'illégalités vis-à-vis du Code pénal	Plainte jugée non recevable
	2/ Plainte déposée auprès de la Commission nationale des marchés et de la concurrence pour non-respect du principe de concurrence dans l'allocation des marchés de la santé publique	Discussion entre le collectif d'audit citoyen et la Commission le 5 décembre 2019
	3/ Plainte déposée auprès du Tribunal des comptes pour actes d'illégalités vis-à-vis du Code pénal et poursuites pénales des responsables politiques	Septembre 2019 : le tribunal juge recevable la dénonciation Mi-novembre 2019 : l'avocat du collectif d'audit dépose le texte de l'accusation En janvier 2020 : le tribunal demande aux requérants de quantifier les pertes engendrées pour la Région lorsqu'elle a eu recours à une telle proportion de contrats mineurs pour l'année 2016

■ L'auteur

Jessy Bailly est docteur en science politique à MESOPOLHIS (Sciences Po Aix) et en cotutelle au CEVIPOL (Université Libre de Bruxelles). Sa thèse porte sur une comparaison des collectifs d'audit citoyen de la dette en France, en Espagne et en Belgique. Ses thématiques de recherche portent sur la sociologie de l'action collective, sur la sociologie du droit et sur les théories démocratiques. Il a notamment publié :

— « Les marges du dicible dans et hors d'un dispositif de participation instituée : les audits citoyens de la dette à Madrid », *Participations*, 34, 2022 ;

— « When Activists Speak Law to Powerholders: Comparative Insights », *Social Movement Studies*, 2022 [en ligne] ;

— « "L'épidémie" de plaintes en temps de COVID-19 : en France, en Espagne et en Belgique », *Revue française des affaires sociales*, 2, 2021.