

COVID, ACCEPTABILITÉ ET LIBERTÉS

Projet CovALib

Sous la direction de
Xavier BIOY, Catherine GINESTET, Béatrice MILARD

JUIN 2026

SYNTHÈSE



**INSTITUT
ROBERT BADINTER**

Études et recherches
sur le droit et la justice

SOUS LA DIRECTION DE

Xavier BIOY

Professeur de droit public à l'École de droit de Toulouse, Vice-doyen, Université Toulouse Capitole

Catherine GINESTET

Professeure à l'École de Droit de l'Université Toulouse Capitole, Département Institut de droit privé

Béatrice MILARD

Professeure de sociologie, LISST-CNRS, Université Toulouse 2

LISTE DES AUTEURS

Paul ARDRE

Doctorant en droit, Institut Maurice Hauriou, Université Toulouse Capitole

Hugo AVVENIRE

Maître de conférences en droit public, Institut de Droit Public, Université de Poitiers

Xavier BIOY

Professeur de droit public à l'École de droit de Toulouse, Vice-doyen, Université Toulouse Capitole

Guillaume BRIE

Enseignant-chercheur en sociologie, responsable du CIRAP, École Nationale de l'Administration Pénitentiaire

Émilie DEBAETS

Maîtresse de conférences, Institut Maurice Hauriou, Université Toulouse Capitole

Marie DOGA

Maîtresse de conférences en sociologie, CRESCO, Université de Toulouse 3

Anne-Marie DUGUET

Maîtresse de conférences émérite, CERPOP UMR-INSERM 1295, Université de Toulouse 3

Catherine GINESTET

Professeur à l'École de Droit de l'Université Toulouse Capitole, Département Institut de droit privé

Myriam GUEDJ

Maîtresse de conférences en psychologie, CERPPS, Université Toulouse Jean Jaurès

Quentin GUIGUET-SCHIELE

Maître de conférences à l'École de Droit de Toulouse

Solenne HORTALA

Professeure de droit privé et sciences criminelles, Agrégée des facultés de droit, UPPA, IFTJ

Valérie LARROSA

Maîtresse de conférences en droit public, LASSP, Sciences-po Toulouse

Béatrice MILARD

Professeure de sociologie, LISST-CNRS, Université Toulouse 2

Emmanuelle RIAL-SEBBAG

Directrice de Recherche, INSERM, CERPOP (UMR 1295), équipe BIOETHICS

Marion ROSIER

docteur en psychologie et psychologue clinicienne

Julia SCHMITZ

Maîtresse de conférences, Institut Maurice Hauriou, Université Toulouse Capitole

Florence SEDES

Professeure d'informatique, IRIT, Université de Toulouse

Maxime TANAY

Doctorant en droit public, Attaché temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université Toulouse Capitole, Institut Maurice Hauriou

Anais TSCHANZ

Enseignante-chercheuse en criminologie, CIRAP, École Nationale de l'Administration Pénitentiaire

1. Problématique, objectifs de la recherche¹

La problématique centrale de cette recherche consiste à comprendre comment les normes juridiques, en tant que discours prescriptifs, sont anticipées et mises en œuvre dans un contexte de crise et comment leur acceptabilité est construite, perçue et exprimée par les destinataires – citoyens, usagers, professionnels, institutions. Ce travail interroge la diversité des postures à l’égard du droit, entre obéissance (*compliance*), résistance, adhésion, pragmatisme ou encore méfiance. Il explore aussi la manière dont les pouvoirs publics et les institutions ont anticipé, intégré et parfois ajusté les contraintes imposées.

Depuis les années 2000, la notion d’acceptabilité s’est souvent imposée pour analyser la manière dont les décisions publiques sont perçues, justifiées et rendues légitimes, en tenant compte à la fois de leurs fondements normatifs et des conditions concrètes de leur mise en œuvre. Dans le contexte de la crise sanitaire, cette notion se distingue de celle d’acceptation, entendue comme l’attitude de conformité aux règles — qu’elle soit volontaire, contrainte ou simplement pragmatique — ainsi que de la *compliance*, qui désigne plus spécifiquement l’observance effective d’une règle, indépendamment de toute adhésion. Tandis que l’acceptation ou la *compliance* renseignent les comportements, l’acceptabilité interroge les raisons pour lesquelles une mesure est jugée juste, fondée ou supportable, ainsi que les tensions qu’elle peut susciter quant à sa légitimité et sa cohérence avec les valeurs démocratiques (au sens large). Cette distinction est importante dès lors qu’il s’agit de comprendre les réactions contrastées aux mesures sanitaires : une règle peut être suivie sans être jugée légitime, tout comme elle peut être contestée tout en étant respectée. Les pratiques d’obéissance ou de transgression ne reflètent ainsi qu’une partie du processus : elles prennent des significations différentes selon les conditions matérielles, les représentations de l’autorité, les contraintes vécues ou les valeurs mobilisées. L’examen des critiques, ajustements, accommodements ou refus permet de comprendre comment les individus évaluent la cohérence et la légitimité des mesures, dans un mouvement dynamique qui mêle expériences quotidiennes, attentes vis-à-vis des institutions, perceptions d’équité et investissements émotionnels. Enfin, l’analyse de l’action publique montre que l’acceptabilité est également intégrée en amont des décisions, à travers les modalités d’élaboration, de justification, d’encadrement ou d’accompagnement des règles, ainsi que par des instruments visant à orienter les comportements sans recourir uniquement à la contrainte. L’acceptabilité est donc envisagée comme un processus dynamique, négocié, situé, soumis à des facteurs sociaux, matériels, politiques et symboliques. Plutôt que de penser l’acceptabilité comme un état ou une qualité intrinsèque des normes, nous

¹ Synthèse rédigée par Béatrice MILARD, Xavier BIOY et Catherine GINESTET.

l'avons envisagée avant tout comme un processus social : un travail collectif de traduction, d'adaptation et parfois de résistance aux règles, au croisement de logiques juridiques, organisationnelles et sociales.

Les objectifs de ce rapport sont doubles. Il s'agit d'une part d'identifier les facteurs de conformité ou de transgression des règles : caractéristiques des normes elles-mêmes, modalités de leur élaboration, mise en œuvre, évolutivité, dispositifs d'incitation (comme le *nudge*), mais aussi conditions sociales, émotionnelles et relationnelles des individus concernés. Il s'agit d'autre part de mettre en relation les discours juridiques et les réactions sociales : les règles prescrivent des comportements mais reflètent aussi une certaine anticipation des réactions sociales ; elles sont analysées ici comme des dispositifs de gouvernement qui cherchent à encadrer les conduites autant qu'à les légitimer.

À travers cette démarche, le rapport contribue à une réflexion critique sur le rapport social au droit en temps de crise. Il montre des configurations complexes de rapports au pouvoir, aux règles, à la légitimité, mais aussi à la cohésion sociale, voire au "vivre-ensemble". En croisant les regards disciplinaires, le rapport propose une compréhension de la fabrique, de la réception et de la légitimation du droit dans une situation exceptionnelle comme celle de la crise sanitaire de la Covid-19.

Le rapport s'organise en plusieurs parties, chacune explorant un aspect complémentaire de l'acceptabilité des mesures de restriction à travers des approches disciplinaires distinctes. Le premier volet étudie les critères d'acceptation ou de rejet des règles gouvernementales à partir d'expérimentations psychologiques et d'enquêtes sociologiques, mettant en évidence des logiques différenciées d'obéissance ou de transgression. Le deuxième volet porte sur la réception critique des restrictions, en analysant les tensions sociales et les formes de conflictualité, les jugements portés sur les règles, leur médiatisation et les recours juridiques engagés. Le troisième volet interroge les rhétoriques de la contrainte : usages politiques stratégiques de l'expertise scientifique, controverses autour du rôle de l'expertise médicale, arbitrages du juge entre impératif sanitaire et droits individuels. Le quatrième volet s'attache aux mécanismes de mise en œuvre : stratégies d'incitation à la conformité (*nudges*), outils numériques de contrôle, interventions des forces de l'ordre. Enfin, le cinquième volet analyse comment différents espaces institutionnels (justice pénale, prison, éducation) ont intégré ces contraintes tout en adaptant leurs modes de fonctionnement. L'ensemble permet de saisir la diversité des logiques d'acceptation, les tensions normatives induites par la crise et les recompositions du rapport aux libertés.

2. Méthode

2.1 Justification des choix méthodologiques

L'analyse repose sur plusieurs volets empiriques complémentaires : enquêtes expérimentales sur l'acceptation des règles, étude des pratiques de transgression, analyse des controverses médiatiques, exploration des recours juridiques et des décisions de justice, examen des usages de l'expertise scientifique et des tensions qu'ils ont suscitées. Des cas spécifiques (passe sanitaire, mesures carcérales, contraintes éducatives, usage du numérique, contrôle policier) permettent de documenter la mise en œuvre concrète du droit dans des espaces institutionnels divers.

Une approche pluridisciplinaire implique nécessairement des questionnements s'appuyant sur des types de méthodologies de recherche différenciés entre spécialistes de sciences sociales et juristes. L'intérêt du présent rapport consiste ainsi à croiser les méthodes et démarches spécifiques à chaque discipline afin d'élaborer un maillage plus précis de l'objet d'étude partagé. Les observations recueillies se nourrissent de la diversité des procédés adoptés et permettent de construire des hypothèses de travail plus riches, pour parvenir à des résultats au plus près des réalités sociales.

En ce sens, l'une des toutes premières tâches des chercheurs a été de construire séparément et pour chaque thématique identifiée, les corpus les plus pertinents. Un large travail de mise en commun de ce matériau a ensuite permis de mesurer les apports réciproques pouvant nourrir le projet de recherche collectif. C'est ainsi que les juristes ont pu développer notamment une approche globale qui ne soit pas autocentrée sur les problématiques juridiques incluant les libertés fondamentales et la science politique. L'exégèse des textes, l'analyse juridique des décisions de justice par exemple sont confrontées aux autres disciplines, aux résultats des enquêtes sociologiques notamment. Même s'il ne s'agit pas d'une loi générale, l'existence d'un contentieux révèle ce qui a priori n'est pas accepté. En creux, l'acceptation des normes et l'acceptabilité des restrictions de libertés se révèlent donc au travers des décisions de justice. L'une des questions est de savoir si ces dernières peuvent par ailleurs en consolider les effets ou pas. Enfin, l'ensemble des juristes (publicistes et privatistes) ont aussi eu recours - en tant que de besoin - à la technique d'entretiens ciblés ou à des sources documentaires plus éloignées de leur champ respectif. De leur côté, les spécialistes des sciences sociales se sont attachés à explorer les dimensions psychologiques, sociales et informationnelles dans lesquelles s'inscrivent les règles juridiques. Comprendre ces règles ne pouvait se limiter à leur seul caractère normatif : il s'agissait aussi d'en saisir le vocabulaire spécifique, les contextes dans lesquels elles ont été conçues, les modalités de leur mise en œuvre, leur transformation ainsi que les dispositifs de contrôle qui les accompagnent. Cette attention portée aux conditions

d'élaboration et à la matérialité des règles a permis de produire des analyses plus fines, en ce qu'elles intègrent les nuances du langage juridique et les écarts entre la règle formelle et ses usages sociaux. Ce travail d'interprétation croisée a ainsi contribué à enrichir la compréhension des logiques de réception, d'appropriation ou de contournement des règles.

2.2 Terrains ou données ayant servi de support à la recherche

Le corpus analysé rassemble des sources nombreuses et diversifiées permettant une vision complémentaire des règles liées au Covid-19.

L'enquête VICO/PANELVICO² est une enquête par questionnaires menée conjointement par trois équipes basées à Grenoble, Toulouse et Aix-en-Provence. Elle a été mobilisée à plusieurs niveaux pour ce rapport. Conçue en quatre vagues correspondant à des moments clés de la crise (16.224 personnes interrogées lors du premier confinement entre avril et mai 2020 ; 3.355 à la fin du deuxième confinement entre décembre 2020 et janvier 2021 ; 2.543 lors de la phase d'incitation à la vaccination entre décembre 2021 à janvier 2022 et 1.745 à la sortie de crise entre août 2023 et février 2024), cette enquête a permis de recueillir des données longitudinales sur les attitudes et comportements de plusieurs milliers de personnes, dans des contextes sanitaires, politiques et sociaux divers et changeants. Elle a été complétée par une enquête menée par des psychologues à partir d'un questionnaire construit autour de seize scénarios destinés à interroger les ressorts psychologiques de l'acceptabilité. Un échantillon de 177 participants a été mobilisé, dont 152 ont fourni des réponses exploitables.

Des entretiens qualitatifs ont été menés en complément de ces enquêtes quantitatives. En début d'année 2023, 32 entretiens approfondis ont été réalisés auprès de personnes ayant participé à l'enquête VICO. Les individus ont été sélectionnés en fonction de leurs attitudes déclarées vis-à-vis des règles sanitaires lors du premier et du deuxième confinement. De plus, des entretiens ont été réalisés auprès d'acteurs institutionnels chargés de l'application concrète des règles. Huit entretiens ont été menés avec des cadres de l'administration pénitentiaire issus de deux directions interrégionales, ainsi que deux autres auprès d'un secrétaire général de cour d'appel et d'un procureur de la République. Douze autres entretiens ont été menés auprès de personnels de l'Éducation Nationale, afin de saisir la manière dont les règles étaient appliquées et perçues dans des institutions en contact quotidien avec le public. L'objectif de ces entretiens n'était pas seulement

². Disponible en ligne sur : <https://anr.fr/Projet-ANR-22-CE41-0019>.

d'interroger des opinions, mais de recueillir des récits de situations à partir de circulaires ou notes internes ayant circulé durant la crise. Ces entretiens ont permis de documenter les tensions entre injonctions hiérarchiques, marges d'interprétation locales et régulations informelles.

Une analyse documentaire a complété ces matériaux empiriques. Elle se compose d'un corpus de discours publics prononcés par les autorités nationales – président de la République, Premier ministre, ministres –, entre février 2020 et mars 2022. Au total, 107 interventions ont été recensées et soumises à une analyse thématique assistée par des algorithmes d'analyse du langage, tels que le *topic modeling*. Une autre source repose sur l'analyse de la presse, à travers un corpus de 500 articles sélectionnés dans la base *Europresse*, couvrant quatre séquences temporelles significatives entre janvier 2020 et mai 2023. Les champs lexicaux ont été définis en fonction des controverses dominantes de chaque période, permettant de suivre l'évolution de la tonalité médiatique, des formes de critique et des justifications mobilisées. Une analyse documentaire a également été produite à partir d'*Europresse* pour comprendre la réception par les médias des décisions de la Cour de cassation.

Du côté juridique, un vaste corpus de sources a été mobilisé, incluant les lois, ordonnances, décrets, circulaires, instructions ministérielles, ainsi que des notes émanant du garde des Sceaux, de la direction de l'administration pénitentiaire, des documents produits par l'École nationale d'administration pénitentiaire, des documents produits par les juridictions judiciaires du fond dans le cadre des Plans de Continuation d'Activité à destination de la Direction des services judiciaires, des publications des Autorités Administratives Indépendantes, telles que la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL), Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), les avis des organismes étatiques consultatifs comme le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) et Comité national pilote d'éthique du numérique (CNPEN) qui concernaient les outils numériques déployés durant la pandémie. Une base de données spécifique a été constituée rassemblant la jurisprudence du Conseil d'État sur les questions relatives au Covid19, soit un ensemble de 1.482 décisions. Par ailleurs, des décisions de justices ont été analysées, émanant du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation, du Conseil constitutionnel et sélectionnées à partir de *Légifrance*, mais aussi de *Judilibre*. Pour la Cour de cassation, l'échantillon retenu se compose de 63 arrêts publiés au Bulletin de la Cour de cassation, rendus entre le 26 mai 2020 et le 26 mai 2024. En ce qui concerne le Conseil d'État, l'analyse porte sur des décisions rendues en référé ou dans le cadre de recours pour excès de pouvoir, entre le 9 janvier 2021 et le 28 mars 2024. De manière générale, les décisions des cours d'appel et des juridictions de premier degré, tant judiciaires qu'administratives, ont été exclues du champ de l'étude. Enfin, plusieurs rapports institutionnels,

notamment celui du Contrôleur général des lieux de privation de liberté de 2020 sur les droits fondamentaux en détention, ou encore le rapport remis en 2021 par le groupe de travail présidé par le président du tribunal judiciaire de Bobigny sur la résorption des stocks d'affaires, ont été mobilisés.

Ainsi structurée, l'approche permet d'analyser les logiques de prescription, de réception, de contournement et de justification, en tenant compte de la diversité des divers contextes institutionnels, sociaux et juridiques dans lesquels ces règles ont été formulées, appliquées ou contestées.

3. Principales conclusions de la recherche

L'analyse des comportements face aux règles sanitaires pendant la crise de la COVID-19 met en évidence l'articulation forte entre contextes, conditions sociales et dynamiques individuelles et collectives. L'expérience psychologique par scénarios montre que l'acceptation des mesures – confinement, couvre-feu, port du masque – dépend fortement de la **gravité perçue de la situation sanitaire et de la qualité de l'information délivrée**. Elle identifie des degrés d'adhésion qui vont de l'acceptation systématique à une obéissance conditionnelle, voire au rejet global ou partiel des mesures (notamment à l'égard de la vaccination).

L'enquête par questionnaires permet ensuite d'affiner cette typologie, en révélant les ancrages sociaux et relationnels de ces attitudes. L'étude des attitudes lors du premier confinement montre une large adhésion aux règles. Cependant, cette obéissance n'a été ni homogène ni inconditionnelle et les attitudes face aux règles se déclinent selon divers types et degrés de *compliance*. Plusieurs contextes contribuent à différencier ces attitudes. Ainsi, jusqu'à l'instauration de l'obligation vaccinale, les femmes se déclarent plus souvent obéissantes que les hommes, probablement en lien avec l'intériorisation de normes genrées à ce sujet. L'habitat semble également être un critère distinctif, les zones rurales ou les maisons isolées facilitant la transgression des règles de l'attestation, contrairement aux milieux urbains denses. Enfin, les conditions socio-économiques pèsent fortement. Les plus précaires sont surreprésentés à la fois parmi les transgresseurs les plus systématiques et parmi celles et ceux qui se sont strictement reclus pendant le premier confinement. Les catégories économiquement favorisées s'autorisent généralement des transgressions plus limitées, contrôlées et ponctuelles. Ces constats soulignent que **la compliance est traversée par des logiques sociales, spatiales et genrées**. Les individus, qu'ils obéissent ou non, cadrent leurs comportements en les articulant à la situation sanitaire, à leur environnement

immédiat et à leurs valeurs. L'obéissance repose souvent sur des considérations pragmatiques : la peur du virus ou des sanctions, la tolérance aux contraintes ou encore la « bonne » compréhension des règles au niveau épidémiologique. Les transgressions ponctuelles relèvent parfois de malentendus ou d'une contestation ciblée des règles imposées cependant, plus elles sont systématiques, plus elles s'ancrent dans des justifications personnelles ou des revendications de liberté publique et témoignent d'un **travail réflexif sur le sens et la légitimité des règles**.

Dans ce contexte, la sociabilité constitue un facteur important et qui a globalement été négligé par les politiques et autres prescripteurs des règles sanitaires. Les formes de **relations entretenues – leur densité, leur ouverture ou leur recentrage sur le cercle familial – sont articulées à la manière dont les individus ont interprété et ajusté leur respect des règles**. Les configurations relationnelles recentrées sur la famille rendent l'obéissance plus soutenable, car elles entrent moins en contradiction avec les équilibres sociaux ou les valeurs individualistes. À l'inverse, plus les sociabilités sont tournées vers l'extérieur, plus la compliance apparaît modulable, en tension avec des besoins ou des manques de liens sociaux et de cohérence personnelle. Ces **dynamiques relationnelles n'ont pas seulement structuré les attitudes à un moment donné ; elles ont aussi pesé sur leur évolution**, en facilitant le maintien de l'adhésion chez certains qui ont connu peu de changements dans leurs relations ou, au contraire, le basculement vers la transgression chez d'autres qui ont été davantage affectés par des transformations de leur entourage lors du deuxième confinement.

Les réceptions critiques de la contrainte sanitaire par les citoyens, les médias et à travers les contentieux reflètent des enjeux d'acceptabilité, qui interrogent la légitimité des règles imposées, leurs justifications et les conditions pratiques de leur application, au-delà de la simple acceptation des mesures.

L'analyse des tensions liées aux mesures sanitaires révèle une dynamique conflictuelle, à la fois interindividuelle et collective, qui s'inscrit dans des temporalités et des sphères sociales différenciées. Dès la fin de l'année 2020, une **ambiance conflictuelle se met en place**, marquée par des désaccords sur l'application des règles sanitaires, dans l'espace public comme dans les environnements professionnels. Ce climat de tensions interpersonnelles s'intensifie avec l'instauration du passe sanitaire qui provoque des discussions au sein des cercles de sociabilité, tandis que les réseaux numériques voient se multiplier des interactions plus brèves et polarisées. L'obligation vaccinale marque un tournant : les **tensions s'élargissent à davantage de sphères sociales et s'intensifient de manière significative**. Encore plus génératrice de conflits que le passe sanitaire, cette mesure devient un sujet de désaccords profonds, notamment dans les sphères

amicales et les espaces de discussion en ligne. Tandis que les conflits liés au passe sanitaire se concentraient sur son efficacité, ceux liés à la vaccination mobilisent des registres plus variés, portant sur les risques, les principes de liberté individuelle ou encore la défiance à l'égard des institutions. Ainsi, la crise sanitaire n'a pas seulement suscité des tensions : elle a **modifié, parfois profondément perturbé, les configurations relationnelles, les manières d'interagir et les bases de la confiance.**

L'analyse des jugements formulés à l'égard des dispositifs sanitaires montre qu'ils s'inscrivent dans une forme de réflexivité face aux inégalités révélées ou renforcées par la crise et aux conditions différenciées dans lesquelles les individus ont pu comprendre, appliquer ou accepter les règles imposées. Les résultats mettent en évidence certaines catégories particulièrement concernées par ces tensions : **les jeunes, les personnes en situation de précarité, les travailleurs indépendants, les parents, les individus politisés ou attachés à une religion, les citoyens, tous apparaissent plus critiques,** souvent en raison d'un sentiment d'abandon ou d'un décalage entre les dispositifs et leurs réalités quotidiennes. Ces décalages peuvent parfois s'exprimer par un sentiment de mise à l'écart ou de solitude, révélateur d'un manque de reconnaissance des besoins et des difficultés rencontrées. Ainsi, la contestation ne s'explique pas seulement par les contraintes elles-mêmes, mais par **l'absence de réponses adaptées et d'écoute institutionnelle,** ce qui contribue à nourrir un malaise démocratique plus large (et peut-être déjà présent avant la crise sanitaire pour certains).

Les critiques formulées à l'égard des dispositifs sanitaires ne relèvent pas seulement de réactions émotionnelles ou spontanées. Elles mobilisent des registres argumentatifs structurés, fondés sur des univers de référence qui varient selon les dispositifs concernés et selon les moments de la crise. Les critiques de l'attestation portent beaucoup sur les questions de légalité. Avec le passe sanitaire, les débats ajoutent des enjeux de liberté individuelle et de cohésion sociale. Enfin les controverses autour de l'obligation vaccinale fait intervenir des questions scientifiques et sanitaires. On observe ainsi une **complexification progressive des registres de critique.** Ces résultats montrent également que les critiques ne sont pas seulement le signe d'un rejet, mais l'expression d'attentes fortes à l'égard des institutions. Si elles ne couvrent qu'une partie des critiques – celle des personnes qui ont accepté de s'exprimer –, elles **donnent à voir des formes de vigilance démocratique** qui traversent la société en période de crise.

Cette tendance est également illustrée par l'évolution des discours médiatiques qui montre comment la couverture journalistique et la circulation sur les réseaux sociaux ont contribué à façonner l'acceptabilité – ou l'inacceptabilité – des mesures gouvernementales. On observe une

évolution des tonalités médiatiques et un **décalage croissant entre les discours institutionnels et les préoccupations exprimées dans l'espace public**, révélant l'importance des canaux de médiatisation dans la construction des opinions.

L'expertise a également joué un rôle important dans la gestion des crises sanitaires et dans l'acceptabilité des mesures restrictives de liberté. Les experts, notamment à travers le Conseil scientifique, ont fourni des recommandations basées sur des données scientifiques pour orienter les décisions politiques. Cependant, cette relation entre science et politique a évolué au fil du temps, influencée par des facteurs contextuels et des dynamiques institutionnelles. Au début de la pandémie, les décisions politiques étaient fortement alignées avec les recommandations des experts. Le Conseil scientifique, créé pour éclairer le Gouvernement, a joué un rôle central dans ce processus. Toutefois, avec l'évolution de la pandémie et l'amélioration des connaissances scientifiques, un **décalage s'est progressivement installé entre les recommandations des experts et les décisions politiques**. Les décideurs ont commencé à intégrer d'autres facteurs, notamment économiques et sociaux, ce qui a parfois conduit à des décisions divergentes des avis scientifiques. Cette évolution a souligné les tensions entre science et politique, avec des répercussions sur l'acceptabilité des mesures par le public.

L'acceptabilité des mesures restrictives dépend fortement de la confiance du public dans les experts et les décideurs politiques. Or les discours contradictoires et les controverses entre experts, amplifiés par les médias, ont parfois alimenté la défiance et la confusion. Les avis des experts ont également été instrumentalisés à des fins argumentatives, ce qui a pu nuire à la crédibilité du discours scientifique et politique. Le recours à l'expertise est perçu comme un facteur favorable à l'acceptation sociale d'une mesure. Cependant, **l'instrumentalisation de l'expertise à des fins politiques peut entraîner une perte de confiance**, comme l'illustre l'exemple des masques au début de la pandémie, où les recommandations ont évolué en fonction des stocks disponibles, créant une confusion dans l'opinion publique.

Par ailleurs, la communication de ces décisions et de leurs justifications n'a pas toujours été optimale. Les médias ont souvent relayé des opinions partisans, notamment celles des avocats ou des représentants de fédérations, sans hiérarchiser les informations. Cette **juxtaposition d'opinions a parfois brouillé le message**, rendant difficile pour le public de distinguer les faits des interprétations. De plus, la recherche de justifications extrajudiciaires, comme les considérations économiques, a montré que le public cherchait des explications au-delà des motifs purement juridiques ou scientifiques.

Bien que l'expertise scientifique soit essentielle pour légitimer les mesures restrictives, son utilisation politique peut parfois entraîner des tensions et une perte de confiance si elle n'est pas communiquée de manière transparente et cohérente. La **communication claire et transparente des recommandations scientifiques et des décisions politiques est essentielle** pour maintenir la confiance du public et assurer l'acceptabilité des mesures de lutte contre la pandémie. Il y a donc un enjeu concernant la capacité des institutions à intégrer l'expertise scientifique tout en maintenant une communication ouverte et honnête avec le public. L'étude du passe sanitaire permet de vérifier ces différents aspects. L'acceptabilité sociale d'une mesure repose sur l'adhésion de ses destinataires qui peuvent contester ou désobéir si elle est perçue comme injuste ou disproportionnée. Le passe sanitaire, en tant qu'interdiction conditionnelle d'accès à certains espaces publics, a suscité des critiques en raison de son impact sur les libertés individuelles et de son effet dissuasif perçu comme une obligation vaccinale déguisée.

Le rôle du juge, notamment de la Cour de cassation, s'il a également été important dans l'intégration des arguments scientifiques pour justifier les mesures restrictives, **n'a pas pour autant permis d'alimenter la confiance du grand public ou même des professionnels concernés** par les décisions de justice. L'analyse des décisions judiciaires montre que la Cour de cassation s'est appuyée sur des arguments de santé publique et sur le caractère exceptionnel des circonstances pour légitimer les restrictions. Par exemple, la Cour a justifié l'interdiction de recevoir du public en se référant à la nécessité de garantir la santé publique.

L'analyse du contentieux montre comment le Conseil d'État a été conduit à se prononcer sur la qualité des justifications avancées par l'administration, mettant parfois en évidence des défaillances dans la clarté, la légitimité ou la portée des règles édictées. Si les décisions de justice restent peu lisibles pour le grand public, certains jugements – comme celui sur l'usage du vélo lors du premier confinement – signalent les effets concrets d'une norme jugée illisible ou incohérente. La lenteur des procédures au fond, contrastant avec la brièveté des référés, **limite cependant la portée du contrôle de proportionnalité**, pourtant essentiel pour juger de l'acceptabilité sociale des normes.

Le Conseil d'État a joué un rôle dans la construction de l'acceptabilité sociale du passe sanitaire, en s'appuyant sur des données scientifiques et en réaffirmant la nécessité de la mesure. Le juge a souvent écarté les critiques concernant l'effet dissuasif et l'obligation vaccinale, en se référant à des arguments d'autorité et en intégrant des motifs non juridiques pour renforcer l'acceptabilité du dispositif. L'analyse montre que le **contrôle de proportionnalité a été utilisé pour justifier la mesure**, en équilibrant la protection de la santé publique et les libertés individuelles. Cependant, cette approche a parfois occulté les effets dissuasifs et incitatifs du passe sanitaire, suscitant des

contestations. L'étude soulève des questions sur le rôle du juge administratif en période de crise, suggérant qu'il peut devenir un auxiliaire de l'autorité administrative en fournissant des justifications légales aux mesures restrictives.

Les enjeux de la mise en œuvre de la contrainte juridique en population générale fait apparaître bien des nuances dans les domaines étudiés.

La *compliance* par le *nudge* s'apparente à une méthode douce d'incitation à se conformer aux règles. Le *nudge* est ainsi généralement identifié comme un procédé incitatif, non obligatoire et non contraignant, destiné à infléchir les comportements et à renforcer l'acceptabilité des restrictions de libertés. Mais en le définissant plus strictement, l'étude réduit les contours du *nudge* pour l'entendre comme un stimulus psychologique positif. Cette démarche permet de mieux cerner les procédés et de distinguer ceux qui sont assimilés à des *nudges* sans en être et ceux qui en sont vraiment. Dès lors que le procédé est directif voire plus ou moins coercitif, il n'appartient pas au registre de l'incitation mais à celui de la coercition et n'est pas un *nudge*. Par leurs caractéristiques mêmes, les ***nudges* ont joué un rôle très limité dans l'acceptabilité des restrictions aux libertés.**

La *compliance* par les outils numériques s'avère au contraire plus efficace mais également plus contestée eu égard au traçage et au contrôle qui peuvent en résulter sans céder au « solutionnisme technologique » (« Tous Anti-Covid », caméras thermiques...). L'analyse a déterminé que les **garanties entourant le recours à ces outils ont pu être perçues comme contribuant à leur acceptabilité sociale** en permettant de rassurer la population. Sont alors mis en parallèle les mécanismes intrinsèques des outils et les garanties identifiées, comme le rôle de la CNIL par exemple. La justification de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure dans le cadre de la stratégie globale est une autre garantie importante qui a fait l'objet du contrôle des juridictions administratives. L'encadrement temporel du recours à l'outil numérique, l'obligation de suppression des données et enfin la transparence à l'égard des personnes concernées sont au nombre des garanties qui permettent de créer de la confiance et de rendre le dispositif effectif grâce à une meilleure acceptabilité sociale.

La *compliance* par les contrôles de police, qui pourrait être légitimement perçue comme la contrainte la plus directe, s'avère de son côté assez difficile à saisir en tant que telle pour deux raisons majeures. D'une part, il n'existe pas de données homogènes exploitables concernant l'activité des forces de police dans le cadre de la pandémie, on en est réduit à des conjectures plus qu'à des analyses. D'autre part, la grille des qualifications pénales choisies ainsi que de la réponse pénale privilégiée montrent sans conteste que **les contrôles de police et l'amende forfaitaire ont été des outils**

de gestion de l'urgence sanitaire plus que des leviers favorisant l'acceptabilité des restrictions de libertés.

La pandémie de Covid-19 a particulièrement mis à l'épreuve des espaces déjà régulés par des dispositifs juridiques, administratifs et professionnels rigides en y introduisant une dimension d'urgence, de réactivité et parfois d'improvisation. Des services publics ont exercé une **contrainte forte sur leurs usagers au nom de la lutte contre la pandémie, alors même que les agents qui y travaillent subissaient eux-mêmes une contrainte** non moins forte sur leurs conditions de travail. Dans le cadre de l'enseignement, il s'agit de responsables d'établissements, d'administrateurs au niveau de l'Académie ou d'enseignants, qui ont reçu de nombreuses injonctions et demandes de la part de leur hiérarchie et ont dû les mettre en œuvre auprès des élèves et de leurs parents. Dans le cas des lieux de privation de liberté individuelle, prison mais aussi tribunaux, on retrouve cette configuration où les détenus ou prévenus doivent être impliqués dans l'adoption des contraintes. Ainsi, pour les agents interrogés, leur propre acceptabilité a pu dépendre de celle de leurs usagers et vice-versa.

Les témoignages révèlent à deux niveaux le lien entre acceptation des contraintes et acceptabilité de celles-ci en fonction de leur réception par les usagers et par les responsables des services. C'est encore plus vrai pour des publics moins contraints que les justiciables. Les souvenirs et les récits de situations ou interactions vécues par les agents de terrain, reposent indirectement sur la réaction des élèves et des familles aux contraintes, prescriptions sanitaires et pédagogiques. D'une façon générale, il n'y a eu que des **oppositions limitées, relativement marginales aux prescriptions**, que les agents de terrain ont « encaissé comme ils ont pu », en acceptant des aménagements, des micro-transgressions ou en recevant parfois la violence de certains usagers.

Ces trois domaines (école, prisons, juridictions) montrent aussi l'importance des limites, du périmètre de l'institution concernée pour établir **l'équilibre entre la mission à accomplir et les contraintes qui entravent le service**. Ainsi, l'exemple des prisons et la doctrine de "l'anneau sanitaire" est topique d'une appropriation spécifique de la contrainte. Le contentieux portant sur le milieu carcéral pendant la crise sanitaire est au départ principalement un contentieux de la carence. Les saisines formées devant le juge administratif du référé-liberté visent à contester l'inertie de l'administration en matière de protection sanitaire. Ce n'est qu'à partir du mois de mars 2021 que les recours formés devant le juge du référé-liberté par les personnes détenues et les associations de défense de leurs droits viseront à contester les mesures liberticides qui ont pu être prises, telles que les suspensions ou restrictions de parloirs.

Dans le cadre de ce contentieux, la mobilisation de la doctrine de l'anneau sanitaire a alors servi d'argument de défense à l'administration pénitentiaire, représentée par le ministère de la Justice, pour **justifier devant le juge l'absence de mesures protectrices spécifiques**, telles que la distribution à l'ensemble de la population détenue de masques de protection ou la réalisation de tests de dépistage et de campagnes de vaccination. Or il résulte de la lecture de l'ensemble des ordonnances, que le juge administratif a largement rejeté les requêtes portant sur des demandes de protection.

Ce discours juridique, relayé par le juge contribue alors à l'acceptabilité des normes sanitaires par les personnes détenues mais également par les professionnels chargés de leur garde, en mettant justement en exergue le double sens de ce terme, à savoir la surveillance et la protection. Il en est de même dans le cadre de l'éducation dont l'autonomie de chaque établissement et l'action menée par chaque responsable avec son équipe pédagogique conduisent à une adaptation propre quant au principe de continuité. Du point de vue des juridictions pénales et de la chaîne pénale, **l'idée de continuité du service public de la justice a même pris le pas sur l'objectif d'acceptabilité** ou d'accompagnement des contraintes par la pédagogie et la prévention. Le résultat de l'enquête met en valeur des choix systématiques d'un traitement accéléré, des procédures les plus courtes et rapides, parfois au détriment du fond. Pendant la phase de confinement total, les plans de continuation d'activités maintenaient le traitement des contentieux revêtant « une dimension d'urgence » ou « comportant des enjeux en termes de mesures privatives de libertés ». Les dossiers au fond n'étaient pas audiencés, les sessions d'assises supprimées. Lors de la reprise progressive de l'activité des juridictions, une priorisation des procédures s'est instaurée privilégiant par exemple les alternatives aux poursuites et l'ordonnance pénale. Enfin, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité est devenue un outil de gestion du contentieux pour les parquets.

Enfin, un même sentiment se dégage des trois secteurs étudiés : le contraste entre la "liberté du central" et les contraintes pesant sur les agents d'application "sur place". Plus les décisions des ministères paraissent s'extraire de la gangue des procédures, se multiplier sans formalisme, opérer des annonces médiatiques immédiatement normatives, assumer des nuances, voire des contradictions, plus **les agents « sur le terrain » se sentent englués dans un carcan procédural et une gouvernance « par circulaires »**. Ce décalage, loin d'être un facteur d'adhésion à la règle (lequel serait ensuite porteur d'une attitude proactive auprès des administrés eux-mêmes), est perçu (comme souvent dans la critique des modèles bureaucratiques) comme une forme de « mépris » et d'éloignement.

4. Pistes de réflexions ouvertes, reformulations opérées

Ces résultats permettent de mettre en évidence la complexité des processus d'acceptabilité des mesures sanitaires mises en place durant la pandémie. Loin de se réduire à une simple opposition entre conformité et rejet, les critiques exprimées à l'égard de ces dispositifs traduisent des logiques d'interprétation, d'adaptation et de réajustement qui varient selon les contextes sociaux, les institutions et les évolutions de la crise elle-même.

Ces adaptations pragmatiques témoignent d'une acceptabilité construite, davantage fondée sur l'adhésion contextuelle que sur la seule autorité de la norme. Approfondir cette dimension invite à **repenser les conditions d'une communication publique efficace en période de crise** : au-delà des campagnes nationales, comment mobiliser les relais de terrain pour accompagner la compréhension, la cohérence et la légitimité des normes ? Comment éviter que ces relais ne deviennent eux-mêmes des vecteurs d'ambiguïté, de filtrage excessif ou d'interprétation erronée ? Si les ajustements opérés sur le « dernier kilomètre » semblent essentiels à la mise en œuvre des mesures, ils posent également la question de l'inégalité d'accès à l'explicitation, à la contextualisation et à l'accompagnement. Tous les publics n'ont pas bénéficié des mêmes relais d'interprétation et certaines populations, faute de ressources ou de médiateurs, ont pu se retrouver dans une situation de désorientation ou de défiance accrue. Il serait donc pertinent d'approfondir **les effets de cette fragmentation des relais d'acceptabilité sur la cohésion des politiques publiques en période de crise**. Une approche en termes de chaînes de relations et de conseils serait tout à fait pertinente pour prolonger ces questionnements.

Les formes de justification mobilisées dans les discours critiques des règles évoquent la justice, les droits fondamentaux, les libertés, la santé pour tous, des valeurs démocratiques. Elles montrent que l'acceptabilité ne se joue pas uniquement sur le terrain de la communication ou de la pédagogie, mais qu'elle engage des principes plus fondamentaux de légitimité qui trouvent à s'exprimer dans leur critique. Cependant, la manière dont les règles sont formulées, leur ancrage juridique, leur cohérence avec d'autres normes (éthiques, professionnelles, sociales) constituent autant de dimensions qui mériteraient d'être analysés, en **interrogeant aussi finement les formes silencieuses de réception de ces règles**, telles que l'acceptation tacite, la résignation implicite ou encore les adaptations sous contraintes et les contestations qui n'ont pas les moyens et les occasions de s'exprimer.

L'articulation entre expertise scientifique, décisions politiques, traitement médiatique et perceptions sociales demeure un enjeu important. La multiplication des sources d'expertise, parfois discordantes, a contribué à brouiller les messages, affectant parfois la confiance dans les règles

imposées. Le **rôle des médias dans la sélection, la hiérarchisation ou la traduction des arguments – notamment juridiques – constitue un angle mort** qu'il serait sans doute pertinent de documenter plus précisément. Dans quelle mesure certaines décisions de justice, pourtant favorables à une lecture proportionnée des contraintes, ont-elles été ignorées ou disqualifiées dans l'espace public ? Quelles formes de légitimation alternative (politique, religieuse, expérientielles) ont été convoquées face à un discours médico-juridique jugé parfois distant ou autoritaire ?

La souplesse relative de certaines règles sanitaires, souvent dénoncée pour son imprécision, a pu constituer, dans les faits, un levier d'adhésion. En laissant une part d'interprétation aux acteurs chargés de leur application, ce « flou juridique » a permis d'ajuster les normes aux réalités de terrain, de tenir compte des spécificités locales et de préserver des formes d'autonomie décisionnelle au sein des organisations sur le terrain. Loin d'être un défaut du droit, cette indétermination a parfois renforcé la légitimité des mesures, dans la mesure où elle permettait d'articuler les exigences sanitaires à d'autres impératifs jugés essentiels tels que la continuité du service public, l'équité entre usagers... Il conviendrait donc **d'interroger plus systématiquement les effets différenciés de ce « flou normatif »** : dans quels contextes devient-il un facteur de souplesse, d'ajustement, voire de réactivité institutionnelle et dans quels autres engendre-t-il incertitude, désengagement ou contournement ?

Le rapport aux règles sanitaires varie selon des déterminants sociaux tels que l'âge, le statut économique, le type d'emploi, les conditions de logement, etc. Il se construit également au sein de réseaux de relations où circulent informations et interprétations, sous forme de validations, de soutiens et parfois de mises en discussion, voire de conflits. Au-delà des attitudes vis-à-vis des règles sanitaires, ces configurations relationnelles structurent plus largement la manière dont les individus perçoivent le risque sanitaire et se positionnent face aux savoirs scientifiques et médicaux. Selon les trajectoires, les appartenances et les expériences passées, ces perceptions sont validées, réinterprétées ou contestées au sein d'espaces de sociabilité (famille, travail, voisinage, groupes affinitaires) où circulent des visions concurrentes de ce qu'est un savoir scientifique fiable ou une prescription médicale justifiée. Ces **liens sociaux orientent ainsi également la légitimité accordée à certaines sources d'information, aux figures d'expertise et aux institutions scientifiques et médicales**. Prendre en compte ces chaînes d'intermédiation permettrait de mieux comprendre les dynamiques sociales d'adhésion ou de résistance aux prescriptions des autorités publiques, bien au-delà des explications en termes de simple défiance ou d'irrationalité.

La pandémie de Covid-19 a donné lieu à une multiplication de normes juridiques formulées au regard des impératifs de protection de la santé publique. Conçues dans l'urgence, ces règles ont restreint des libertés fondamentales, suscitant des réactions sur leur mise en œuvre et leur légitimité. L'objectif de ce rapport est de comprendre les logiques de conformité, d'adhésion, de contournement ou de contestation qui en ont résulté, en croisant approches juridiques et de sciences sociales. L'acceptabilité de ces règles, distincte de leur acceptation, est envisagée comme un processus contextualisé, dynamique et toujours négocié dont il s'agit de comprendre les ressorts, tant sociaux que juridiques. Pour ce faire, le rapport interroge les conditions dans lesquelles les règles ont été comprises, appropriées ou contestées, ainsi que les mécanismes juridiques, politiques et sociaux à l'œuvre dans leur élaboration, leur mise en œuvre et leur évaluation.

La recherche repose sur un ensemble de matériaux empiriques ainsi que sur une documentation publique et juridique. Elle mobilise notamment l'enquête longitudinale ANR VICO/PANELVICO qui a recueilli plusieurs milliers de questionnaires auprès d'une population générale entre 2020 à 2023, ainsi qu'une enquête expérimentale psychologique fondée sur des scénarios, menée auprès de 177 participants. À ces données quantitatives, s'ajoutent 32 entretiens approfondis avec des participants de l'enquête VICO, ainsi que 20 entretiens avec des acteurs institutionnels (justice, administration pénitentiaire, éducation). Par ailleurs, 107 discours politiques ont été analysés ainsi qu'un corpus de 500 articles de presse. Du côté juridique, un ensemble de plusieurs corpus a été constitué : lois, décrets, circulaires, jurisprudence du Conseil d'État (1482 décisions) et de la Cour de cassation (63 arrêts), ainsi que des documents produits par diverses autorités administratives, dont le Conseil scientifique. Ce croisement des matériaux permet une

lecture à la fois située, institutionnelle et critique des processus de légitimation et de réception du droit en situation de crise.

La première partie du rapport porte sur les critères et contextes qui rendent compte de l'acceptation ou du rejet des règles gouvernementales liées à la crise Covid-19 au sein de la population générale. Elle met en évidence les facteurs sociaux (le genre, l'âge, le niveau de précarité, le lieu de résidence) et contextuels (notamment les conditions relationnelles et d'implication citoyenne) qui ont cadré l'obéissance ou la transgression des règles, ainsi que leur évolution dans le temps. La deuxième partie analyse la réception des restrictions sanitaires mises en place pendant la crise sanitaire. Elle montre comment des dynamiques critiques se sont structurées au fil du temps, depuis les premières tensions et conflits interindividuels, jusqu'aux débats médiatiques et aux règlements juridiques par le contentieux. La troisième partie analyse les rhétoriques des discours de la contrainte à travers les expertises mobilisées pour justifier les mesures sanitaires. Elle révèle les évolutions et les ambiguïtés du recours à l'expertise politique, scientifique et juridique au fil de la crise. La quatrième partie est consacrée à la mise en œuvre des contraintes juridiques au sein de la population générale. Elle montre l'efficacité relative du nudge, des outils numériques et du contrôle policier, comme autant de stratégies destinées à garantir l'obéissance générale aux mesures restrictives. La cinquième partie analyse différents espaces institutionnels fortement cadrés par des normes (juridictions pénales, institutions pénitentiaires, éducation) et montre comment ils ont intégré les contraintes liées à la pandémie de Covid-19, en s'adaptant tout en maintenant leur cadre réglementaire.



Courrier postal

Institut Robert Badinter
Ministère de la Justice
13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01

Venir dans nos locaux

47 bis, rue des Vinaigriers
75010 Paris

contact@institutrobertbadinter.fr
institutrobertbadinter.fr



INSTITUT ROBERT BADINTER **Études et recherches sur le droit et la justice**

L'Institut Robert Badinter (anciennement Institut des Études et de la Recherche sur le Droit et la justice - IERDJ) a pour mission de nourrir la connaissance et les échanges sur le droit et la justice en lançant des réflexions originales et prospectives, en finançant et en accompagnant des travaux de recherche et en diffusant largement les connaissances sur les normes, la régulation et le fonctionnement de la justice, toutes disciplines scientifiques confondues.

Groupement d'intérêt public créé en 2022, l'Institut Robert Badinter est issu de la fusion de l'Institut des hautes études sur la justice et de la Mission de recherche droit et justice, deux entités internationalement reconnues.