



Synthèse

**La fabrique d'une légalité administrative.
Sociologie du médiateur de la République**

Coordination de la recherche : Anne Revillard

Equipe de recherche :

- Pierre-Yves Baudot, maître de conférence en science politique, Université Paris 13, Centre de recherche sur l'action locale (CERAL)
- Vincent-Arnaud Chappe, doctorant en sociologie, Ecole Normale Supérieure de Cachan, Institut des sciences sociales du politique (ISP)
- Anne Revillard, maîtresse de conférences en sociologie, Université Paris 13, CERAL
- Thomas Ribémont, maître de conférences en science politique, Université Paris 13, CERAL

décembre 2011



**Faculté de droit,
sciences politiques
et sociales**

CERAL
Centre de Recherche sur l'action
locale

Objet et questions de recherche

Présenté en réponse à un appel à projets de la Mission de recherche Droit et justice sur « Les ordres professionnels et les autorités de régulation, manifestations du pluralisme juridique ? », cette recherche se propose de contribuer à l'étude des pratiques de médiation institutionnelle et des ordres normatifs qui en émergent à partir du cas du Médiateur de la République, version française d'une institution ayant connu une forte diffusion à travers le monde dans la deuxième moitié du XXème siècle, l'*ombudsman*.

Créé en 1973, le Médiateur a pour vocation de recevoir les réclamations d'usagers qui, transmises par l'intermédiaire de parlementaires, font état de litiges avec « des administrations de l'Etat, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics [ou] tout autre organisme investi d'une mission de service public » (loi du 3 janvier 1973, art.1). L'institution instruit ces réclamations en relation avec les administrations concernées, et peut par ailleurs formuler sur cette base des propositions de réformes. Pour ce faire, le titulaire de la fonction, nommé en Conseil des ministres pour un mandat de 6 ans, dispose de services centraux (réunissant une centaine de personnes) au « siège » parisien de l'institution aussi appelé « Médiature », ainsi que d'un réseau de 286 délégués bénévoles qui assurent la réception des plaintes au niveau local par la tenue de permanences deux demi-journées par semaine dans des préfectures ou des structures de proximité (Point d'accès au droit (PAD), Maison de la justice et du droit (MJD)...). Après 38 ans d'existence, l'institution vient d'être intégrée, conjointement avec trois autres autorités administratives indépendantes (la HALDE, la Défenseure des enfants et la CNDS), dans un nouveau « Défenseur des droits » mis en place en 2011 dans le prolongement de la réforme constitutionnelle de juillet 2008.

A distance d'une approche strictement juridique, nous nous proposons dans cette recherche d'éclairer l'ordre normatif produit par le Médiateur à partir d'une démarche de sociologie de l'institution, fondée sur un travail d'investigation empirique approfondi. Il s'agit d'étudier l'institution à partir des acteurs et des pratiques qui la « font » au quotidien : agents des différents secteurs de la Médiature, mais aussi délégués du Médiateur de la République (DMR), qui constituent le point de contact avec l'institution pour la majorité des requérants. C'est à partir de l'étude des processus de traitement des plaintes, des routines organisationnelles, des normes professionnelles et des trajectoires des acteurs de l'institution que nous nous proposons de saisir et d'expliquer le sens de l'action institutionnelle. Que fait l'institution face à ces demandes ? Comment décide-t-elle de donner suite à certaines réclamations, et comment en juge-t-elle d'autres « irrecevables » ? Quelles sont ensuite les démarches effectuées sur les dossiers individuels, et quels sont les éventuels effets des interventions du Médiateur ? Comment comprendre le sens de cette action institutionnelle, et comment celui-ci peut-il être relié aux modalités, historiques et contemporaines, de constitution de l'institution ? Comment l'ordre normatif forgé au fil des activités du Médiateur participe-t-il du pluralisme juridique actuel ? Telles sont quelques-unes des questions soulevées par cette recherche.

Dispositif d'enquête

Fondée sur des méthodes qualitatives (entretiens, observations, travail sur archives), l'enquête de terrain menée dans le cadre de cette recherche s'est déployée selon deux volet principaux, un travail au siège de l'institution et un travail auprès des délégués. Elle a par ailleurs inclus une mise en perspective de l'action de l'institution relativement à deux secteurs de l'action publique, le droit des étrangers et les politiques du handicap.

Après avoir étudié la genèse et l'organisation générale de l'institution à l'aide des rapports annuels du Médiateur publiés depuis 1973, nous avons mené notre étude auprès des différents

services centraux en combinant entretiens, consultation de dossiers et observations ponctuelles. Les principales questions posées lors des entretiens portaient sur le profil des agents rencontrés (formation, trajectoire professionnelle, descriptif du travail réalisé à la Médiature) ; sur l'organisation des différents secteurs (profil des chargés de mission, division du travail, procédure de traitement des plaintes, thématiques dominantes des plaintes et profil des requérants, initiatives en matière de propositions de réformes) ; sur les relations avec les administrations (identification des administrations concernées, existence ou non d'interlocuteurs systématiques, niveau hiérarchique de la saisine, suites données, stratégies employées) ; et enfin sur les relations avec les délégués. Le travail sur les dossiers, quant à lui, visait à la fois à permettre une analyse des motifs de plainte et des stratégies d'argumentation des requérants, ainsi qu'à nous renseigner sur le processus d'instruction des plaintes. Outre quelques observations ponctuelles à la Médiature, nous avons assisté à deux rencontres internationales d'*ombudsmans* co-organisées par le Médiateur de la République.

L'enquête de terrain auprès des *délégués du Médiateur* a principalement pris appui sur la réalisation d'entretiens approfondis et l'observation de permanences. Nous avons également pu assister à plusieurs formations à destination des délégués organisées au siège de l'institution : une « formation initiale » d'une semaine organisée pour tous les délégués nouvellement nommés, et trois formations thématiques (Social, Droit des étrangers et Handicap). Les délégués rencontrés interviennent dans des régions diverses, à dominante rurale ou urbaine, auprès de publics variés (ont été rencontrés des délégués intervenant dans des quartiers regroupant des populations très défavorisées, comme dans des localités plus riches). Plusieurs d'entre eux assurent des permanences en prison. Lors des entretiens ont notamment été évoquées les modalités de la nomination comme délégué, la réception et le traitement des plaintes, ainsi que les relations avec les acteurs locaux, la Médiature et les autres délégués.

L'enquête centrée sur l'institution Médiateur s'est doublée d'une mise en perspective de cette action institutionnelle au prisme de *deux secteurs de l'action publique* investis par le Médiateur : le droit des étrangers et les politiques du handicap. L'enquête a visé, dans chaque cas, à retracer l'émergence de la question au sein de l'institution, à analyser les formes prises par les interventions du Médiateur (règlement des litiges, propositions de réforme, intégration de l'institution dans un dispositif d'action publique) et à mesurer la place occupée par la thématique considérée au sein des activités de l'institution. Il s'agissait, réciproquement, de mettre en perspective la place du Médiateur dans les débats étudiés, relativement aux autres acteurs qui sont partie prenante de ces derniers. Ce volet de la recherche visait à compléter le travail par ailleurs délibérément centré sur l'institution (démarche de sociologie des institutions) par une mise en perspective de l'action de l'institution considérée qui, du fait de la juridiction transversale du Médiateur, doit être appréhendée relativement à des secteurs d'action publique spécifiques.

Principales conclusions

- *La construction d'une institution*

La loi du 3 janvier 1973 fournit au Médiateur un cadre d'existence particulièrement faible : le Médiateur y est désigné comme une fonction individuelle ; les pouvoirs dévolus à cet individu sont restreints ; enfin, peu d'indices sont fournis quant aux valeurs qui pourraient donner sens à son action. Là où le droit dit peu de choses, le cas du Médiateur permet de faire ressortir de façon particulièrement nette les autres ressorts sociaux de la construction d'une institution publique.

En substance, alors que la loi conçoit le Médiateur comme une fonction individuelle, le nombre croissant de saisines conduit rapidement à la mise en place d'une véritable organisation (la « Médiature »). Or cette organisation se construit comme un reflet en microcosme de la diversité des administrations avec lesquelles le Médiateur est amené à entrer en relation, les « collaborateurs » du Médiateur étant des fonctionnaires mis à disposition ou détachés de différents ministères. A partir de la fin des années 1970, l'institution se renforce par un ancrage territorial, avec la mise en place de « correspondants départementaux » (initialement nommés par les Préfets) qui deviendront en 1986 les « délégués » du Médiateur.

Parallèlement, l'institution précise peu à peu son positionnement et ses modalités d'intervention. Les responsables de l'institution font très tôt le choix du refus d'une posture accusatoire vis-à-vis de l'administration, privilégiant une proximité qui, jugée stratégique en vue d'une meilleure efficacité des interventions, est aussi contrainte par la faiblesse des pouvoirs dévolus à l'institution, et par ailleurs en cohérence avec le profil de ses acteurs. Les premières années de l'institution voient également s'affirmer la valorisation d'un volet initialement annexe des activités de l'institution, la proposition de réformes. En se définissant comme un acteur de la réforme administrative, le Médiateur cherche à se donner une prise sur un droit qui reste par ailleurs une contrainte majeure dans le travail d'instruction des dossiers individuels. Le Médiateur se permet toutefois une action « à côté » du droit dans l'instruction des plaintes, par le biais des demandes de réexamen bienveillant des situations, puis par le biais, plus formel, de « l'action en équité » théorisée par Paul Legatte.

Au-delà de cette mise en forme organisationnelle et doctrinale, l'institution se construit aussi par son inscription dans des réseaux européens et internationaux, à partir desquels elle se forge progressivement (à partir des années 1990) une identité de « défenseur des droits » qui se trouve encore plus nettement affirmée sous le mandat du dernier titulaire de la fonction (Jean-Paul Delevoe, de 2004 à 2011).

Ce dernier mandat a par ailleurs été marqué par une extension du périmètre de l'institution, avec la mise en place de dispositifs d'intervention ciblés : citons notamment la création de permanences des délégués dans les prisons, ainsi que le rattachement au siège d'un pôle « Santé, sécurité des soins ». Parallèlement, l'institution a œuvré pour améliorer sa visibilité par le biais d'un important travail de communication institutionnelle, et elle a fait l'objet d'un nombre croissant de saisines, encouragé par la légitimation et la facilitation des saisines directes (mise en place en 2009 d'un formulaire de soumission directe des requêtes en ligne).

Le travail réalisé sur le processus de construction historique de l'institution fait finalement apparaître plusieurs ressorts importants de la consolidation institutionnelle : co-construction de l'institution par ses usagers (les saisines constituent un moteur important de la croissance de l'institution, à la fois objectivement et par l'affichage du volume des dossiers reçus et traités), renforcement de l'institution par l'inscription dans des réseaux internationaux, relation complexe d'insertion/autonomisation par rapport aux réseaux administratifs locaux et nationaux, importance de la mesure des activités pour faire exister l'institution... Autant de ressorts sociaux qui confirment qu'une institution ne se résume pas à ce qu'en dit le droit.

- *Ethnographie de la plainte et de son traitement institutionnel*

Une fois étudiée la genèse de l'institution, l'enquête menée au siège a permis de retracer le cheminement des plaintes, de leur formulation à leur traitement par l'institution.

Outre l'extrême diversité des thématiques abordées, les dossiers consultés font apparaître des requérants aux profils sociologiques divers et aux compétences administratives variables, du détenu rencontrant des difficultés dans ses démarches de demande de renouvellement d'un titre de séjour au couple d'un quartier bourgeois en litige avec l'administration cadastrale

suite à un conflit de voisinage. Les personnes sollicitant l'intervention du Médiateur font fréquemment état d'un cumul de difficultés administratives. Dans un schéma souvent rencontré au fil des dossiers, la non-réponse ou les modalités de la réponse apportée par l'administration à la requête d'un usager suite à un litige vont être source de conflits supplémentaires, par exemple lorsque l'usager jugera insuffisantes les explications données par l'administration, ou se sentira « malmené » ou traité de façon « cavalière » par cette dernière, selon des termes rencontrés au fil des lettres de saisine du Médiateur. En outre, les difficultés administratives viennent dans nombre de cas renforcer – quand elles ne les créent pas – des problèmes d'autres ordres : financiers le plus souvent, mais aussi professionnels, familiaux, voire de santé.

Face à ces saisines d'une grande diversité, le premier travail de l'institution consiste à établir si la plainte relève de sa juridiction, en d'autres termes à établir la « recevabilité » de la plainte, mission prise en charge par un service éponyme à la Médiation. En partie routinisé, ce jugement à porter sur la recevabilité de la plainte n'est pas toujours évident, tant l'objet même du litige est parfois difficile à identifier à partir des saisines, mais aussi du fait de saisines qui interrogent les frontières des critères formels de recevabilité des plaintes. Bien que l'établissement de la recevabilité de la plainte puisse en soi soulever dans certains cas des difficultés, l'essentiel du travail réalisé par ce secteur de la Recevabilité porte – de façon paradoxale au premier abord – sur les plaintes jugées irrecevables. Ces dossiers font en effet l'objet d'un important travail consistant à expliquer au requérant les raisons de l'irrecevabilité de sa plainte, mais aussi à l'orienter vers d'autres interlocuteurs susceptibles de l'aider.

Transmis aux différents secteurs d'instruction, les dossiers jugés recevables vont y faire l'objet d'une analyse approfondie, visant d'une part à préciser la nature de la requête, examiner les arguments invoqués par le plaignant et juger leur bien-fondé, et d'autre part à reconstituer quel a été le raisonnement de l'agent administratif qui a traité le dossier au sein de l'administration ou de l'organisme mis en cause par le plaignant. A l'issue de cet examen, soit l'agent de la Médiation juge la plainte infondée (parfois à l'issue de quelques investigations complémentaires sur le dossier) ; dans ce cas, sa démarche va consister à expliquer au requérant la décision administrative et à en défendre la légitimité. Soit il estime la requête totalement ou en partie justifiée, et va alors « saisir » l'administration en cause, afin d'obtenir une inflexion de son cours d'action (réponse en cas de problème de non-réponse de l'administration, ou modification d'une décision). Si et seulement si une inflexion a effectivement lieu, le dossier sera comptabilisé comme « médiation réussie ». Mais au-delà de cette définition de la « médiation réussie » à des fins statistiques, la plupart des agents des secteurs d'instruction estiment aussi jouer leur rôle de médiateurs de façon efficace lorsqu'ils se contentent d'expliquer au requérant une décision administrative qu'ils estiment fondée. La démarche de médiation ainsi définie dans un sens plus large inclut ainsi tout un travail « pédagogique » auprès des requérants, qui participe de la fabrique d'une « légalité¹ » administrative : outre la vérification de l'absence d'erreur de droit de la part de l'administration, il s'agit de favoriser chez le requérant une conscience de la légalité de l'action administrative.

Parallèlement aux secteurs d'instruction anciennement implantés, la création en janvier 2009 à la Médiation d'un « Pôle Santé, sécurité des soins » (P3S), correspondant au transfert au Médiateur d'une mission préalablement créée au sein de la Haute autorité de santé (HAS), a introduit dans l'institution de nouveaux types de pratiques, notamment pour ce qui a trait à la réception et au traitement des plaintes : sa saisine, directe, passe essentiellement par un centre

¹ Ewick, Patricia, et Susan S. Silbey (1998) *The common place of law : stories from everyday life*. Chicago: University of Chicago Press; Ewick, Patricia, et Susan Silbey. (2004) "La construction sociale de la légalité." *terrains & travaux*, n. 6, p. 112-138.

d'appel dédié ; le traitement des plaintes laisse une plus grande part aux interactions téléphoniques avec les requérants, et peut donner lieu à l'organisation de médiations « physiques » (rencontres en face à face avec les usagers et les personnels de santé impliqués dans un dossier), ce que les autres secteurs d'instruction ne pratiquent pas. Enfin, ce pôle se distingue par le type de réponse qu'il attend de la part des établissements saisis, qui peut impliquer une forme de montée en généralité à partir du cas individuel. Outre le rétablissement du dialogue avec le patient et/ou ses proches, les médiations peuvent en effet déboucher sur la mise en place de correctifs localisés visant à éviter la reproduction des événements à l'origine de la saisine du Médiateur (ex. infection nosocomiale, faits de maltraitance) : formations pour les personnels, modifications des procédures de prise en charge des patients, voire dans certains cas sanctions disciplinaires des personnels en cause dans un litige.

Cette vocation de l'institution à opérer une forme de montée en généralité à partir et/ou au-delà du traitement des cas individuels se retrouve dans les activités de la direction des Réformes et de la cellule « Affaires internationales et droits de l'homme ». Formellement secondaire par rapport au « cœur de mission » de l'institution (instruction des plaintes individuelles), la promotion de réformes constitue un volet particulièrement valorisé de ses activités. Pour définir des propositions de réformes qui seront ensuite soumises au Médiateur pour approbation avant d'être rendues publiques, cette direction prend appui sur des informations issues de l'instruction des dossiers individuels et plus généralement des plaintes reçues (des plaintes jugées irrecevables peuvent faire l'objet d'une transmission à la direction des réformes), mais aussi sur des suggestions issues du Médiateur lui-même et de son cabinet, ou encore sur des propositions envoyées au Médiateur par des individus ou associations. Cette direction peut par ailleurs faire des propositions de sa propre initiative. Les stratégies déployées à l'appui des propositions de réforme ont des composantes à la fois juridiques (mobiliser une jurisprudence favorable), politiques (appui des associations et des parlementaires qui relaient la proposition), institutionnelles (mise en place de comités interministériels) et médiatiques (exposé des propositions de réformes dans le rapport annuel, dans le bulletin *Médiateur Actualités*, communiqués de presse, interventions publiques du Médiateur...). Les mandats des deux derniers Médiateurs ont par ailleurs été marqués par un accent important placé sur les activités de défense des droits humains, en relation étroite avec l'inscription de l'institution dans des réseaux internationaux d'*ombudsmans*. Le Médiateur s'est ainsi vu récemment confier par le Conseil de l'Europe, conjointement avec la CNCDH, une mission de suivi de l'exécution des arrêts de la CEDH ; il est par ailleurs fortement investi dans plusieurs regroupements internationaux d'*ombudsmans* dont les rencontres constituent des moments importants d'échanges autour des pratiques et des enjeux de la défense des droits fondamentaux (Association des *ombudsmans* et médiateurs de la francophonie, Réseau des médiateurs européens, Association des *ombudsmans* de la Méditerranée).

- *Une périphérie paradoxale : les délégués du Médiateur*

Assurant des permanences deux demi-journées par semaine dans 428 points d'accueil, les 286 délégués du Médiateur de la République (DMR) constituent le point de contact avec l'institution pour la majorité des requérants, et ce en dépit de l'officialisation de la saisine directe depuis la mise en place du formulaire de saisine en ligne.

Après une étude des modalités de l'entrée en fonction des délégués (processus de recrutement, inscription dans la trajectoire biographique, motivations), le rapport retrace le travail des délégués « au concret » : déroulement des permanences, stratégies d'argumentation des plaignants, modalités de traitement des plaintes. En résulte l'image de pratiques et

d'expériences fortement différenciées, notamment en fonction des types de trajectoires biographiques dans lesquelles elles s'inscrivent, mais aussi selon la localisation. Outre les différences liées au territoire concerné, le lieu de permanence a une incidence non négligeable à cet égard. Les délégués interviennent dans une pluralité de lieux qui vont des préfectures aux établissements pénitentiaires, en passant par différentes structures de proximité (PAD, MJD). Or ces lieux produisent des effets, non seulement du point de vue des publics touchés, mais aussi sur l'expérience et les pratiques des délégués eux-mêmes (notamment du fait de leurs conséquences organisationnelles : présence ou non d'un accueil qui oriente les requérants, par exemple).

L'étude du travail et de la place des délégués au sein de l'institution montre que, quand bien même ce sont eux qui répondent à la majorité des plaintes, ils représentent pour l'institution une périphérie, en termes à la fois organisationnels (distance au centre et capacité limitée de contrôle de ce dernier sur celle-ci), statutaires (les délégués sont bénévoles) et professionnels (les tâches qu'ils effectuent, incluant notamment un gros travail d'information/orientation des requérants, tendent à les placer en bas de la hiérarchie symbolique des rôles professionnels chez le Médiateur). Or cette périphérie peut être analysée, pour l'institution, aussi bien comme une source de fragilité que comme un vecteur de consolidation. Source de fragilité potentielle, du fait de l'hétérogénéité des pratiques qui remettent en question l'unité de l'institution. Mais aussi facteur de consolidation, du fait de l'ancrage dans les réseaux administratifs locaux qui, fonctionnant comme source paradoxale de l'autonomie institutionnelle, favorise la réussite des interventions des délégués.

- *Comprendre l'ordre normatif émergent des activités du Médiateur : de la défense des droits à la fabrique d'une légalité administrative*

Cette exploration de la place du Médiateur dans le pluralisme normatif contemporain était initialement guidée par une hypothèse forte en faisant l'acteur d'une politique des droits. Or contrairement à cette hypothèse d'un Médiateur dont le rôle serait conçu exclusivement en termes de défense des droits, l'enquête montre que différentes facettes de l'institution sont en réalité porteuses de différentes conceptions de son rôle. La vision du Médiateur comme défenseur des droits est fortement portée par la tête de l'institution : le Médiateur lui-même, son cabinet et notamment les cellules « Affaires internationales et droits de l'homme » et « communication » en son sein.

En revanche, cette conception de l'institution comme ayant essentiellement vocation à défendre les droits des usagers est moins présente chez les agents chargés, au quotidien, de la réception et de l'instruction des plaintes (délégués et agents du siège). La majorité d'entre eux semble ainsi beaucoup plus attachée à une vision du Médiateur comme « facilitateur », « pédagogue », « intercesseur », instance visant à rapprocher l'administration des administrés notamment par un travail d'explication des décisions administratives, mais n'ayant pas nécessairement pour vocation de défendre systématiquement les droits de ces derniers contre l'administration. Le mot d'ordre « ni procureur de l'administration, ni avocat des administrés », répété à l'envi au sein des secteurs d'instruction et dans le cadre des formations des délégués, semble bien caractériser la posture de tiers indépendant valorisée par les agents chargés, au quotidien, de l'instruction des dossiers, rôle auquel ils s'identifient plus volontiers que celui de « défenseur des droits » - même si, en pratique, l'étude de leur positionnement face aux dossiers montre qu'ils sont amenés à endosser tour à tour les rôles de « procureur » et « d'avocat », selon les dossiers considérés.

Comment caractériser, plus précisément, ce que la posture de médiation ajoute à la simple application du droit ? Dans certains cas, le Médiateur joue effectivement un rôle de vérification de la conformité au droit des décisions administratives : il lui arrive de rappeler

les administrations à la lettre du droit, identifiant, dans l'instruction d'un dossier individuel, une disposition juridique qui n'aurait pas été appliquée.

Mais dans d'autres cas, l'institution va essayer de contourner le droit (et parfois y parvenir), en faisant appel à la « bienveillance » ou, plus rarement à « l'équité » - invocations qui vont conduire l'institution à placer son argumentation sur un registre plus moral, « social » ou « humanitaire », que juridique, en mettant en avant le caractère exceptionnellement difficile de la situation du requérant. Ces registres d'argumentation veillent toutefois à ne jamais se déployer en opposition frontale avec le registre juridique, le respect de « l'esprit de la loi » et de « l'intention du Législateur » fonctionnant alors comme un garant essentiel de la légitimité de la demande.

Enfin, la démarche du Médiateur consiste surtout, loin de se contenter de faire appliquer le droit, à expliquer ce dernier, et à faire en sorte d'obtenir une adhésion effective du requérant à la décision administrative, par un travail « pédagogique ». Cette adhésion du requérant à la décision administrative, quelle qu'en soit la réalité suite à l'intervention du Médiateur, constitue bien un objectif essentiel de son intervention (d'où l'idée de fabrique d'une légalité administrative), que cela passe directement par un travail d'explication de la décision de l'administration ou, selon un détour plus complexe, par une modification apportée à cette décision suite à une recommandation du Médiateur.

Comme le montre l'étude des profils des acteurs concernés, cet attachement à la mise en forme quotidienne d'une légalité administrative fait écho à des dispositions liées aux trajectoires professionnelles des agents chargés de l'instruction des plaintes : les agents des secteurs d'instruction sont majoritairement des fonctionnaires mis à disposition ou détachés, très souvent issus des administrations avec lesquelles ils sont amenés à échanger dans leur travail d'instruction des dossiers individuels, et les délégués sont majoritairement de jeunes retraités issus de l'encadrement d'administrations déconcentrées.

- *Le Médiateur au prisme de deux secteurs de l'action publique : droit des étrangers et politiques du handicap*

Les deux études de cas qui terminent cette étude permettent d'illustrer comment l'institution prend une consistance variable selon les domaines de politique publique considérés. Les deux secteurs étudiés présentent d'importantes différences en termes de construction des publics et de configurations d'action publique, et la comparaison de l'investissement du Médiateur dans ces deux domaines met en relief des facettes différentes de l'institution. Le droit des étrangers est essentiellement investi par le Médiateur par le biais de l'instruction des plaintes individuelles, en dépit de quelques propositions de réforme relevant par ailleurs de ce domaine. En effet, le droit des étrangers et le droit de la nationalité représentent la part la plus importante des activités du secteur « Justice » à la Médiature. L'investissement des politiques du handicap par l'institution prend des formes plus complexes. En effet, dans le prolongement de la loi du 11 février 2005 instituant une voie de médiation à l'intérieur des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), le Médiateur désigne à partir de juillet 2006 des correspondants MDPH parmi ses délégués. Actuellement, 95 délégués exercent cette fonction de correspondant MDPH. Or si ce dispositif apparaît, en pratique, sous-utilisé, l'étude montre qu'il a pu par ailleurs conférer une légitimité au Médiateur dans ses prises de position sur la mise en œuvre des politiques du handicap, l'existence de ce réseau de correspondants lui permettant de revendiquer une expertise spécifique dans ce domaine.