

L'activité des Maisons de justice et du droit et des Antennes de justice en 2003

Ève Roumigières*

LES maisons de justice et du droit et les antennes de justice ont, depuis leur création en 1990, développé leurs activités dans trois directions : l'activité judiciaire, l'accès au droit et l'aide aux victimes.

L'activité judiciaire est largement dominée par les interventions de nature pénale, tout particulièrement l'exercice des mesures alternatives aux poursuites (rappel à la loi, médiation pénale...), pour une plus faible part le suivi de l'application des peines (sursis avec mise à l'épreuve, travail d'intérêt général...) et les mesures présentencielles (contrôle judiciaire, enquête sociale ...).

L'activité judiciaire se complète d'interventions en matière civile, principalement des conciliations, et d'actions concernant les mineurs.

Outre les personnels Justice affectés à ces structures, la présence d'intervenants extérieurs permet d'élargir les domaines d'activité. L'accès au droit et l'aide aux victimes sont ainsi développés grâce à des consultations juridiques effectuées par des professionnels du droit (avocats, notaires ...) ou des permanences assurées par des associations.

DEPUIS l'ouverture de la première Maison de justice et du droit à Cergy-Pontoise (Val d'Oise) en octobre 1990, ce dispositif, consacré par la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits, a rencontré un réel succès qui témoigne, au plan local, de fortes attentes quant à la mise en place d'un service public de la Justice plus proche des citoyens -encadré 1-.

Les Maisons de justice et du droit sont aujourd'hui au nombre de 116, les antennes de justice au nombre de 67 ; l'analyse de l'activité 2003 porte sur 93 MJD et 37 antennes.

Trois grands domaines d'activité sont pratiqués dans ces structures : l'activité judiciaire (pénale, civile, mineurs), l'accès au droit et l'aide aux victimes. L'accès au droit est l'activité exercée par toutes les Maisons de justice et du droit qui correspond à une évolution profonde des besoins de la population : le droit étant de plus en plus présent dans la régulation des rapports sociaux, une demande très forte en matière d'accès au droit a émergé. Après l'accès au droit, l'activité le plus fréquemment exercée est l'activité judiciaire pénale (90 MJD sur 93 l'exer-

cent) et c'est sur cette activité que repose l'identité des MJD, en tant qu'établissements judiciaires rattachés au TGI. Sur l'ensemble, 77 MJD exercent les trois activités, ce qui revient à dire qu'une MJD sur quatre n'exerce que partiellement les attributions qu'elle tient de la loi. Cela peut s'expliquer localement par un manque de ressources rendant difficile la mise en place d'un partenariat efficient ou par des choix d'orientation des procédures.

De même, les antennes de justice exercent le plus souvent l'accès au droit (33 antennes sur 37) et l'activité pénale (33 antennes), un peu moins l'activité judiciaire civile (28 antennes) et l'aide aux victimes (22 antennes) ;

18 antennes exercent les trois activités et 34 ont au moins l'une des activités judiciaires - tableau 1 -.

Des structures polyvalentes

LES chiffres globaux d'activité permettent d'appréhender l'ensemble des activités exercées -encadré 2-. Dans les MJD, les interventions sont essentiellement de l'accès au droit qui représente plus de 80 % de l'activité totale avec près de 380 000 interventions ou affaires traitées par le délégué du Médiateur de la République. L'activité judiciaire (14 % du total), est constituée essentiellement du suivi de mesures pénales surtout des mesures alternatives aux poursuites, mais également des mesures présentencielles (contrôle judiciaire) ou d'application des peines (sursis avec mise à l'épreuve et travail d'intérêt général en particulier). L'activité en matière civile est nettement moins développée, elle concerne les conciliations et les médiations dont un tiers sont des mesures judiciaires. Troisième volet de l'activité judiciaire, les interventions concernant les mineurs empruntent à la fois au domaine pénal et au domaine civil, voire à l'accès au droit dans le cadre d'actions de préven-

Tableau 1. Nature des activités exercées par les MJD et antennes de justice en 2003

	Oui		Non	
	MJD	Antenne	MJD	Antenne
Accès au droit	93	33	0	4
Activité pénale	90	33	3	4
Activité civile	81	28	12	9
Aide aux victimes	82	22	11	15

Source : Enquête sur l'activité des MJD et des antennes de justice - SDSSE

* Statisticienne à la Sous-direction de la Statistique, des Études et de la Documentation

tion. Elles sont exercées soit par le secteur associatif habilité soit le plus souvent par les services de la Protection judiciaire de la jeunesse. Enfin, l'aide aux victimes qui représente 6 % de l'activité totale des Maisons de justice et du droit relève essentiellement de l'activité des associations - **tableau 2** -.

Tableau 2. Les interventions dans les Maisons de justice et du droit et les antennes de justice en 2003

	MJD		Antennes de justice	
Toutes interventions	470 391	100,0	65 628	100,0
Accès au droit	379 776	80,7	47 953	73,1
accès au droit.....	371 451	79,0	47 429	72,3
délégué du médiateur	8 325	1,8	524	0,8
Activité judiciaire.....	63 820	13,6	12 488	19,0
Pénale	49 007	10,4	9 421	14,4
alternatives aux poursuites ..	41 123	8,7	5 528	8,4
application des peines.....	4 938	1,0	3 268	5,0
mesures présentencielle	2 946	0,6	625	1,0
Civile	10 994	2,3	2 587	3,9
conciliation	8 373	1,8	2 278	3,5
médiation	2 621	0,6	309	0,5
Mineurs.....	3 819	0,8	480	0,7
Aide aux victimes.....	26 795	5,7	5 187	7,9

Source : Enquête sur l'activité des MJD et des antennes de justice - SDSED

Le panorama de l'activité des antennes de justice est un peu différent de celui des MJD. Ainsi, la place de l'accès au droit est un peu moins prégnante (73 % des interventions) au profit tant de l'activité judiciaire (19 %) que de l'aide aux victimes (8 %).

Faciliter l'accès au droit

EN matière d'accès au droit 371 451 interventions ont eu lieu en MJD¹, le nombre par structure variant de 80 à 19 609. L'essentiel de ces interventions est réalisé par le personnel permanent des MJD (62,2 %), les associations et les professionnels du droit occupent une place similaire, autour de 15 % des interventions. La majorité des personnes qui s'adressent aux MJD dans le cadre de l'accès au droit se rendent sur place (61,4 %), que ce soit pour une visite spontanée ou pour se présenter à un rendez-vous. Les autres contacts se font essentiellement par téléphone (37,7 %) et seulement un très petit nombre par courrier ou courriel (0,9%) - **tableau 3** -.

Les professionnels du droit et les associations interviennent beaucoup moins dans les antennes de justice qu'en MJD ; mais la prise de contact prend à peu près les mêmes formes.

Les demandes d'accès au droit portent majoritairement sur le droit civil, en particulier le droit de la famille qui constitue environ la moitié de ces demandes. Les autres demandes sont soit de nature pénale (16 % et 14 % des interventions selon le type de structure) soit relatives au droit du travail (10 % et 12 %). Le droit administratif et le droit des étrangers représentent une faible part des demandes.

Rapprocher les citoyens de la Justice

LA répartition du champ judiciaire est quasiment la même pour les MJD et les antennes de justice. La part des activités relevant du champ civil est un peu moins importante pour les MJD (17 % contre 21 %) et la part de l'activité de protection judiciaire de la jeunesse² un peu plus importante (6% contre 4%).

Les 85 MJD ayant répondu (sur les 90 exerçant une activité pénale) ont exercé 49 007 mesures durant l'année 2003, soit selon les MJD de 7 à 2 290 mesures.

Les 33 antennes de justice concernées par cette activité pénale ont traité 9 421 mesures pénales en 2003. Pour chaque antenne, le nombre de mesures traitées varie de 5 à 954, ce qui

Tableau 3. Les interventions en accès au droit en 2003

	MJD	Antenne de justice
Type d'intervenant.....	371 451	37 429
Personnel permanent MJD ..	62,2	64,0
Professionnels du droit	15,3	10,1
Associations	15,1	6,9
Autres.....	7,4	19,0
Nature du contact.....	371 451	37 429
Visite/rendez-vous	61,4	62,8
Appel téléphonique.....	37,7	36,7
Courrier, fax, courriel.....	0,9	0,5
Domaine juridique	371 451	37 429
Droit civil	52,1	70,6
dont droit de la famille....	25,8	36,8
Droit social et du travail	9,7	11,6
Droit pénal.....	15,6	13,9
Autres.....	22,6	3,9

Source : Enquête sur l'activité des MJD et des antennes de justice

montre bien l'hétérogénéité des structures, même quand elles pratiquent le même type d'activité.

Les activités pénales se subdivisent en trois catégories : les procédures alternatives aux poursuites, les mesures présentencielle et l'application des peines pour les majeurs.

Les procédures alternatives aux poursuites constituent 84 % des mesures pénales traitées par les MJD, soit 41 123 mesures en 2003. Elles sont suivies en majorité (64,2 %) par le délégué du procureur de la République, présent dans presque toutes les MJD. Les associations habilitées, représentées dans un peu plus de la moitié des MJD en traitent 21,6 % et les médiateurs, présents dans un tiers des MJD, traitent 12,4 % de ces procédures. Les trois principales mesures ainsi traitées sont des rappels à la loi (37 %) des médiations pénales (27,1 %) et des classements sous condition (13,7 %) - **tableau 4** -.

Tableau 4. Les alternatives aux poursuites en MJD et antenne de justice en 2003

	MJD	Antenne de justice
Type d'intervenant	41 123	5 528
Délégué du procureur	64,2	47,6
Médiateurs.....	12,4	28,7
Associations.....	21,6	22,9
Magistrats et PJJ.....	1,9	0,8
Type de mesure	41 123	5 528
Rappel à la loi.....	37,0	20,1
Médiation pénale	27,1	38,7
Classement sous condition ..	13,7	14,9
Réparation pénale	8,9	3,3
Composition pénale	7,7	13,3
Autre mesure	5,6	9,8

Source : Enquête sur l'activité des MJD et des antennes de justice. SDSED

Les antennes de justice ont traité 5 528 mesures alternatives se répartissant de façon assez différente. Leur activité étant davantage tournée vers la médiation que les MJD (39 % contre 27 %), l'intervention des médiateurs y est plus fréquente (29 %). À l'inverse, la moindre intervention des délégués du procureur de la République (47 % au lieu de 64 %) s'explique par une activité moins importante de rappel à la loi (20 % et 37 %).

Pour le reste de l'activité pénale, 4 938 mesures d'application des peines ont été suivies dans 25 MJD et 3 268 dans sept antennes de justice³. Ce sont ma-

1. 91 MJD ont répondu à cette question sur les 93 incluses dans l'enquête.

2. En raison des renseignements fournis, il n'a pas été possible de distinguer dans cette activité ce qui relève du civil de ce qui relève du pénal.

3. En l'absence de données sur les mesures, c'est le nombre de visites des personnes suivies qui a été retenu.

généralement des peines d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve (60 %), des libérations conditionnelles et des peines de travail d'intérêt général (10 % chacun) ainsi que des placements extérieurs, l'accueil de sortants de prison et des actions collectives. Enfin, 2 946 mesures présentielles (contrôle judiciaire, enquête sociale rapide et enquête de personnalité) ont été suivies dans 32 MJD et 625 dans 5 antennes de justice.

Près de 11 000 affaires civiles ont été traitées dans les MJD et 2 587 dans les antennes de justice, ce qui représente respectivement 17% et 21% de l'activité judiciaire de ces structures -tableau 2-. L'essentiel de l'activité civile (76%) est constitué par la conciliation pratiquée dans 62 MJD : 8 373 dossiers y ont été ouverts dans l'année. Parmi ces 62 MJD, 52 ont recensé le résultat des conciliations. Sachant qu'un grand nombre de dossiers n'ont pas été clos dans l'année, sur 3 290 dossiers terminés, 1 754 tentatives de conciliations ont abouti et 1 536 ont échoué, soit un taux de conciliation de 53 %. Dans les 22 antennes de justice qui pratiquent la conciliation, 2 278 dossiers ont été ouverts durant l'année. Sur les dossiers terminés, le taux de conciliation s'établit à 55%.

Les médiations constituent le reste de l'activité civile : 2 621 médiations traitées par 33 MJD et 309 médiations traitées par six antennes de justice.

L'activité à l'égard des mineurs recouvre de nombreux domaines : accueil et orientation, actions de prévention (accès au droit, éducation à la citoyenneté), activité judiciaire civile et pénale. L'activité globale des 42 MJD concernées correspond à 3 819 dossiers de mineurs et huit antennes de justice en ont traité 480.

L'activité pénale est la plus représentée dans les MJD puisqu'elle constitue 50 % de l'activité concernant les mineurs suivie par l'accueil et l'orientation qui en représentent 21 %. Les antennes de justice pratiquent proportionnellement plus d'accueil et d'orientation de mineurs (42%) et moins d'activité pénale (36 %).

Apporter aide et conseils aux victimes

DANS 65 Maisons de justice et du droit une activité d'aide aux victimes a été identifiée et 26 795 affaires ont été traitées. Le nombre de victimes

reçues par chaque MJD est très hétérogène puisqu'il varie entre une et 4 042, les trois-quarts des MJD traitant moins de 140 affaires et quelques MJD seulement traitant chacune plus de 1 100 situations d'aide aux victimes.

Pour 16 antennes de justice concernées, 5 187 affaires ont été traitées. Leur volume d'activité, plus homogène que celui des MJD, varie selon les structures de 2 à 467 et la moitié de ces antennes ont traité en 2003 entre 21 et 250 situations - tableau 2 -.

Une disponibilité variable des équipements

AFIN de caractériser l'accessibilité des Maisons de justice et du droit et des antennes de justice, il est nécessaire d'observer leur rythme d'ouverture. Toutes les MJD et 9 antennes sur 10 sont ouvertes de quatre à six jours par semaine, même si elles ne sont pas ouvertes durant toute la journée, le nombre de demi-journées variant de six à onze. En règle générale, elles sont ouvertes du lundi au vendredi, l'ouverture le samedi étant assez rare (14 MJD et une seule antenne).

L'ampleur de l'ouverture de ces structures dépend de la présence de personnel permanent chargé d'en assurer le fonctionnement. Cinq catégories de personnels composent les équipes permanentes : les greffiers, les agents de justice, les emplois-jeunes, les agents des collectivités territoriales, les autres personnels (vacataires ...).

Une offre de services étendue

QUE ce soit dans les Maisons de justice et du droit ou les antennes de justice, on distingue les personnels composant les équipes permanentes des intervenants ponctuels qui effectuent des vacations de quelques jours, voire quelques heures par mois.

Sur les 93 MJD étudiées, 76 sont dotées d'un greffier (53 à temps plein, 23 à temps partiel) et 17 MJD sont dépourvues de greffier (18,3%) même si pour cinq d'entre elles un poste a été créé sans être pourvu. Près de la moitié des MJD créées avant 1998 n'ont pas de greffier, et seulement 7,5 % de celles créées après 1998. Dans les MJD plus anciennes, l'absence de greffier s'explique le plus souvent par l'existence d'une organisation spécifique qui s'est mise en place au moment de leur ouverture et a perduré. Un rattrapage du nombre

de postes de greffier vacants a été engagé par la Direction des Services Judiciaires et le Service de l'accès au Droit et à la Justice et de la Politique de la Ville afin que l'ensemble des Maisons de Justice et du Droit bénéficie d'un poste de greffier.

Quelles soient ou non dotées de greffier, les MJD fonctionnent aussi avec des agents de justice, du personnel de collectivités territoriales, des emplois jeunes ou d'autres catégories de personnel. En 2003, 59 agents de justice, 55 emplois-jeunes, 48 agents des collectivités territoriales et 25 autres personnes (vacataires ou salariés d'association) viennent compléter le personnel permanent des MJD. Ainsi, toutes les MJD fonctionnent avec au moins une personne permanente et la moitié des structures a une équipe permanente composée d'au moins trois personnes - tableau 5 -.

Tableau 5. Effectif de l'équipe permanente des MJD et des antennes de justice en 2003

	MJD		Antenne de justice	
	Nombre	%	Nombre	%
Nombre de permanents...	92	100,0	37	100,0
0	0	-	3	8,1
1	10	10,9	12	32,4
2	33	35,9	9	24,3
3	23	25,0	6	16,2
4	12	13,0	3	8,1
5 et plus...	14	15,2	4	10,8

Source : Enquête sur l'activité des MJD et des antennes de justice. SDES

Cependant, la situation des MJD non dotées de greffier et qui n'ont aucun personnel d'encadrement municipal ou associatif pour assurer la coordination est délicate, la gestion quotidienne de la structure étant alors assurée par des emplois-jeunes.

La situation est assez différente dans les 37 antennes de justice étudiées puisque seulement quatre d'entre elles sont dotées d'un greffier, l'une d'un greffier à temps complet et les trois autres d'un greffier à temps partiel. Par ailleurs les équipes permanentes des antennes sont composées de 18 agents de justice, 14 emplois-jeunes, 36 agents des collectivités territoriales et 7 autres personnes. Trois structures ne disposent d'aucun personnel permanent -tableau 5-.

Des intervenants diversifiés

OUTRE les équipes permanentes, les MJD et les antennes de justice accueillent des intervenants ponctuels qui peuvent être regroupés en trois catégories : les intervenants institutionnels (magistrats, délégués du procureur de la République, délégués du médiateur de la République, Protection Judiciaire de la Jeunesse, Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation...) qui participent essentiellement aux activités judiciaires, les intervenants associatifs et les professionnels du droit qui participent davantage à l'accès au droit et à l'aide aux victimes.

Les intervenants les plus présents dans les MJD en nombre de demi-journées sont les associations agréées, viennent ensuite les délégués du procureur de la République et les représentants du SPIP.

Parmi les professionnels du droit, les avocats sont présents dans 87 MJD où ils assurent plus de cinq demi-journées par mois en moyenne de permanence ou consultation juridique gratuite - **tableau 6** -.

Dans les antennes également, les intervenants les plus présents sont les associations agréées, les délégués du procureur de la République et les conseillers des SPIP. Si les professionnels du droit semblent intervenir moins fréquemment, les avocats sont relativement présents puisque dans 21 antennes de justice où ils exercent, leur présence est de trois demi-journées par mois en moyenne. ■

Tableau 6. Les intervenants dans les MJD et les antennes de justice en 2003

	Nombre de structures concernées		Nombre moyen de demi-journées par mois et par structure	
	MJD	Antenne	MJD	Antenne
Association agréée	88	30	22,5	13,9
Délégué du procureur	76	25	10,8	8,4
SPIP.....	58	16	9,1	8,1
Conciliateur de justice....	72	28	6,3	6,1
Juge des enfants	5	0	2	0
Délégué du médiateur	45	6	7,5	4,5
Autre association.....	37	12	13,1	4,7
Avocat.....	87	21	5,6	3,0
Huissier	2	1	1,5	2,0
Notaire	41	7	1,8	1,1

Source : Enquête sur l'activité des MJD et des antennes de justice

Encadré 1. Contexte juridique

Les Maisons de justice et du droit ont d'abord été créées de façon empirique, le plus souvent à l'initiative des procureurs de la République et à la demande des élus locaux. La démarche correspondait, d'une part au souci de lutter contre la petite délinquance en zone urbaine en systématisant la réponse pénale et en la diversifiant, et d'autre part à la volonté d'assurer une présence judiciaire de proximité dans les quartiers en difficulté. C'est pourquoi, l'implantation des Maisons de justice et du droit s'est surtout faite dans des territoires relevant de la politique de la ville.

Avec la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits les MJD ont connu leur consécration et un véritable essor. «Placées sous l'autorité des chefs du tribunal de grande instance dans le ressort duquel elles sont situées, elles assurent une présence judiciaire de proximité et concourent à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès au droit. Les mesures alternatives de traitement pénal et les actions tendant à la résolution amiable des litiges peuvent y prendre place».

Les modalités de création et de fonctionnement des MJD seront, par la suite, précisées par un décret du 29 octobre 2001. Ce texte dispose que les MJD sont créées par un arrêté du Garde des Sceaux, et sur la base d'une convention constitutive partenariale. Il confie la supervision et le pilotage du dispositif à un conseil de la maison de justice et du droit, et sa coordination à un magistrat spécialement désigné par les chefs de juridiction. Ce décret précise que des greffiers du tribunal de grande instance doivent être affectés à la MJD afin d'en assurer la gestion quotidienne. Enfin, la circulaire du 24 novembre 2004 définit les orientations générales destinées à consolider les MJD existantes et à maîtriser le développement des nouvelles implantations.

Structures plus légères que les MJD, les antennes de justice remplissent en général les mêmes missions ; plusieurs ont été créées en vue de délocaliser certaines activités de la maison de la justice et du droit du même ressort. D'autres ont développé essentiellement des actions d'accès au droit. ■

Encadré 2. Source et méthode

Afin de mieux cerner l'activité des Maisons de justice et du droit et des Antennes de justice, un questionnaire envoyé chaque année à chacune de ces structures permet de décrire et d'analyser les modes d'organisation, de fonctionnement ainsi que les actions développées. L'enquête 2003 a porté sur 105 MJD dont 93 ont fourni un questionnaire exploitable et 37 antennes de justice. En l'absence de système automatique d'enregistrement de l'activité, l'inégale qualité des informations collectées a limité les possibilités d'exploitation statistique. Selon les thèmes abordés, l'analyse peut porter sur un nombre de structures différent.

Le caractère polyvalent des MJD rend particulièrement complexe l'évaluation de leur activité : si chaque domaine peut être appréhendé selon sa logique propre, la mesure globale de l'activité conduit à agréger des unités de mesure différentes comme des dossiers, des demandes, des visites... L'approche globale réalisée dans cette étude conduit ainsi à surévaluer l'accès au droit qui englobe à la fois des interventions "lourdes" comme des consultations juridiques et de simples renseignements, au détriment de l'activité judiciaire exclusivement composée de ces interventions lourdes (suivi de mesures). ■

Directeur de la publication : Baudouin Seys

Rédacteur en chef : Sonia Lumbroso

Maquette : Denis Toussaint

Le numéro : 2 Euros, l'abonnement (11 numéros) : 20 Euros

Chèque libellé à l'ordre de la "Régie du ministère de la Justice"

ISSN 1252 - 7114 © Justice 2005

Direction de l'Administration générale et de l'Équipement

13, place Vendôme - 75042 Paris CEDEX 01

<http://www.justice.gouv.fr/publicat/infostat.htm>