

MINISTERE DE LA JUSTICE

Circulaire du 24 novembre 2004

Date d'application : immédiate

LE GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

à

- *pour attribution* -

**Mesdames et messieurs les Premiers Présidents des cours d'appel,
Mesdames et messieurs les Procureurs Généraux près les cours d'appel,
Mesdames et messieurs les Présidents des tribunaux de grande instance,
Messieurs les procureurs de la République près les tribunaux de grande instance,
Messieurs les Directeurs Régionaux des Services Pénitentiaires
Mesdames et messieurs les Directeurs Régionaux de la Protection Judiciaire de la Jeunesse**

- *pour information* -

**Monsieur le Directeur de l'Ecole Nationale de la Magistrature,
Monsieur le Directeur de l'Ecole Nationale des Greffes,
Monsieur le Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire
Monsieur le Directeur du Centre National de Formation et d'Etudes
de la Protection Judiciaire de la Jeunesse**

N° NOR : JUS J 04 90 016 C

TITRE DETAILLE : Circulaire relative aux Maisons de Justice et du Droit et aux antennes de justice

MOTS CLES : Maisons de Justice et du Droit; antennes de justice; présence judiciaire de proximité; traitement de la délinquance et prévention de la délinquance; alternatives aux poursuites pénales; aide aux victimes; aide à l'accès au droit; recours aux modes de résolution amiable des conflits; greffiers; magistrat coordonnateur; conseil de la maison de justice et du droit; modalités de création de ces établissements judiciaires

TEXTES SOURCES : Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits, décret n° 2001-1009 du 29 octobre 2001 modifiant le code de l'organisation judiciaire et relatif aux maisons de justice et du droit

PUBLIEE : Bulletin Officiel; Intranet Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de la Politique de la Ville

MODALITES DE DIFFUSION : Diffusion assurée par le ministère de la Justice aux destinataires mentionnés ci-dessus

La loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998, relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits a consacré l'existence des Maisons de Justice et du Droit, et leur a assigné plusieurs missions¹. Le décret n° 2001-1009 du 29 octobre 2001 a réglementé le statut de ces établissements judiciaires placés sous l'autorité conjointe des chefs de tribunaux de grande instance dans le ressort duquel ils sont situés, et a précisé leurs modalités de création et de fonctionnement.

Après plus de dix années d'existence de ce réseau, composé au 1^{er} octobre 2004 de 109 Maisons de Justice et du Droit et d'une soixantaine d'antennes de justice, il n'avait été réalisé que des évaluations ponctuelles. A la suite de la mission confiée à l'automne 2002 à l'inspection générale des services judiciaires, un bilan assorti de préconisations a été remis au Garde des Sceaux.

Le rapport de l'inspection générale des services judiciaires souligne que ce dispositif dont la fréquentation est en constante augmentation répond aux attentes des citoyens, et permet à la Justice d'offrir des réponses de qualité dans le cadre d'actions partenariales avec les collectivités locales. Mais, il relève également une disparité dans les activités menées en leur sein. Le déclin progressif de l'activité judiciaire, le manque de cohérence du fonctionnement de ces structures, un développement soutenu de l'accès au droit qui souffre toutefois d'une insuffisance de coordination des dispositifs mis en place, ont été identifiés. En outre, le déficit de personnels judiciaires ne permet pas d'assurer au mieux la gestion de ces structures, et leur animation. La faiblesse des moyens matériels, notamment bureautiques et informatiques, qui sont consacrés à ces structures a enfin été relevée.

A partir de ce constat faisant apparaître tant l'utilité des Maisons de Justice et du Droit que leurs fragilités, le service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville a été chargé de clarifier leur mode de fonctionnement, tout en définissant des critères quant à leur implantation.

La présente circulaire, dont l'objet est de définir les orientations générales destinées à faciliter la gestion de ces structures, et l'instruction des projets de création, est destinée à consolider les Maisons de Justice et du Droit existantes, et à maîtriser le développement de nouvelles structures. S'agissant du dispositif des antennes de justice, dont un grand nombre se sont spécialisées dans le domaine de l'accès au droit, il conviendra, au cas par cas, de déterminer sous quelle forme leurs activités pourront se poursuivre.

I- Consolider l'identité judiciaire des Maisons de Justice et du Droit

L'identité judiciaire de ces établissements, inscrits dans le code de l'organisation judiciaire, doit être réaffirmée : elle repose sur l'exercice d'activités judiciaires, et sur la pérennité des engagements pris à cet égard par les chefs de juridiction lors de l'élaboration de la convention constitutive de cette structure partenariale.

Les premières Maisons de Justice et du Droit ont été créées, à titre expérimental, au début des années 1990, à l'initiative de procureurs de la République désireux d'instaurer une politique pénale de proximité permettant un traitement judiciaire rapide, adapté et lisible des infractions de petite et moyenne gravité caractérisant la délinquance quotidienne commise dans certains quartiers les plus sensibles.

¹ Aux termes de l'article L 7-12-1-1 du code de l'organisation judiciaire, « 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 conflits peuvent y prendre place ».

1- L'activité pénale

Si le développement de l'accès au droit est de nature à répondre à de réels besoins d'information juridique du public, il convient de ne pas remettre en cause la vocation première des Maisons de Justice et du Droit qui est d'assurer une présence judiciaire de proximité.

Au plan pénal, les conventions constitutives des Maisons de Justice et du Droit doivent prévoir l'exercice de plusieurs types de mesures, et notamment les réponses pénales alternatives aux poursuites, tant auprès des auteurs mineurs que majeurs, les travaux d'intérêt général (TIG), les sursis avec mise à l'épreuve (SME), les contrôles judiciaires socio-éducatifs (CJSE)...

Sous l'égide des chefs de cour, il appartient aux chefs de juridiction de veiller à ce que soient réunies toutes les conditions de nature à garantir la pérennisation des missions pénales au sein des Maisons de Justice et du Droit.

1-1 Les alternatives aux poursuites et les compositions pénales

S'agissant plus particulièrement des mesures alternatives et des compositions pénales décidées par le parquet et orientées vers les Maisons de Justice et du Droit, il convient qu'elles s'inscrivent dans la politique d'action publique globale mise en place localement.

Le choix de faire exécuter ces mesures dans un tel site judiciaire de proximité doit répondre à deux types de critères : favoriser le rapprochement géographique par rapport au domicile des justiciables et/ou apporter une réponse judiciaire lisible à des actes de petite et moyenne délinquance commis sur le quartier d'implantation de la Maison de Justice et du Droit, et qui participent à alimenter le sentiment d'insécurité ou d'exaspération de la population y demeurant.

Par ailleurs, conformément aux termes de la circulaire du 16 mars 2004 relative aux réponses pénales alternatives aux poursuites et au recours aux délégués du procureur, il revient aux procureurs de la République de prendre toutes dispositions afin que l'exécution en Maison de Justice et du Droit des réponses pénales alternatives aux poursuites réponde aux conditions nécessaires pour garantir la qualité, la crédibilité et l'efficacité de ces procédures : enregistrement, mise en forme et suivi des dossiers, articulation avec le fonctionnement du traitement en temps réel, respect des droits de la défense, information des victimes comme le stipule l'article 40-2 nouveau du code de procédure pénale et exercice de leurs droits, confidentialité des entretiens.

J'appelle également votre attention sur le fait que l'exécution des réponses pénales alternatives aux poursuites au sein des Maisons de Justice et du Droit ne doit pas nuire à la proximité indispensable dans les relations entre les magistrats du parquet à l'origine de ces mesures et les délégués ou médiateurs du procureur désignés pour les mettre en oeuvre, non plus qu'au respect, par ces derniers, des principes déontologiques liés à l'exercice de leurs fonctions.

Les magistrats du ministère public sont en effet responsables de l'encadrement de ces collaborateurs et du suivi des activités qu'ils développent, quel que soit le site judiciaire dans lequel se déroulent leurs interventions. A cet égard, la lettre de mission préconisée par la circulaire ci-dessus mentionnée, adressée par le procureur de la République aux délégués du procureur ayant vocation à remplir leurs missions en Maison de Justice et du Droit, devra apporter toutes précisions quant aux modalités concrètes de fonctionnement.

La mise en place et le suivi de l'ensemble de ces mesures tant par les délégués, et médiateurs du procureur de la République que par les associations habilitées en cette matière doivent se traduire par des bénéfices tangibles qu'il conviendra d'évaluer, en termes d'efficacité, tout en évitant les principaux écueils qui pourraient résulter d'une "délocalisation" de cette activité pénale.

1-2 L'intervention des services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire

L'implication des directions régionales de la protection judiciaire de la jeunesse, et des directions régionales des services pénitentiaires doit être favorisée, dès le premier stade de l'élaboration d'un projet de création de Maison de Justice et du Droit, puis dans le suivi des activités exercées dans ce cadre, pour définir et garantir de manière durable les modalités d'intervention des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse, et des travailleurs sociaux des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Il est rappelé que les services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire doivent être systématiquement sollicités, à l'échelon régional et départemental, lors de l'élaboration d'un projet de création de Maison de Justice et du Droit. Les directions départementales de la protection judiciaire de la jeunesse, les directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation doivent ainsi être associés le plus en amont possible aux projets, et apparaître dans le projet de convention constitutive de la Maison de Justice et du Droit considérée².

Dans le cas où ces services ne seraient pas en mesure, pour des raisons d'effectifs, d'assurer, dès l'ouverture, une implication concrète dans le fonctionnement de la Maison de Justice et du Droit ou encore lorsque celle-ci est située à proximité immédiate de leur siège, il convient de veiller néanmoins à ce qu'ils soient de véritables partenaires de la structure.

L'identification d'un référent distinct, désigné sur proposition du directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse, ou du directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation, par les chefs de juridiction, s'impose pour chaque Maison de Justice et du Droit. Il incombe, par ailleurs, aux chefs de juridiction de s'assurer que les référents désignés, en lien avec le greffier de la Maison de Justice et du Droit, renseignent chaque année le questionnaire d'activité, pour la partie qui les concerne.

1-2-1 En ce qui concerne les mineurs

Les directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse sont, en ce domaine, les relais naturels des juridictions. A ce titre, ils ont notamment pour mission d'organiser la participation de leurs services, comme des associations habilitées à prendre en charge des mineurs, dans ces structures.

² Un représentant de la protection judiciaire de la jeunesse et du directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation ont vocation à siéger au conseil de la Maison de Justice et du Droit

Afin de garantir la pérennité des missions de protection judiciaire de la jeunesse, vous veillerez à établir un protocole définissant les modalités d'intervention, les moyens matériels et humains mis en œuvre, et les procédures de concertation et d'évaluation auxquelles seront associés les services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse.

Dès lors qu'ils auront effectivement été impliqués tant dans la conception du projet que dans le fonctionnement de la structure, les directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse, en fonction des moyens dont ils disposent, prévoiront de mobiliser le secteur public et ses partenaires associatifs de manière à assurer leur présence active au sein de la Maison de Justice et du Droit.

Les missions exercées par les services de la protection judiciaire de la jeunesse au sein des Maisons de Justice et du Droit peuvent être les suivantes :

- la mise en œuvre de mesures de réparation, de mesures éducatives pénales ou de probation, d'ores et déjà développées dans nombre de Maisons de Justice et du Droit. Au delà de la mise en œuvre de mesures individuelles de réparation, il est à noter que ces établissements judiciaires dans lesquels un partenariat élargi peut être mobilisé, sont particulièrement adaptés à la mise en œuvre de stages de citoyenneté.
- des fonctions d'accueil et d'orientation de même nature que celles assurées par des éducateurs intervenant dans les services éducatifs auprès des tribunaux qui effectuent les entretiens des mineurs, à la demande du parquet ou des juges des enfants.
- une information juridique de premier niveau pour favoriser l'accès au droit du public jeune, et des familles. Les personnels éducatifs peuvent notamment utiliser dans ce cadre des outils d'accès au droit et à la citoyenneté tels que les expositions "13/18 questions de justice", "Parlons Droit" ou « Moi, jeune citoyen »... Cette information peut se faire également en direction des personnels enseignants et éducatifs du quartier où est implantée la Maison de Justice et du Droit. Cette action doit être complétée par des réponses individuelles, à construire en complémentarité avec des associations spécialisées et les professionnels du droit.

1-2-2 En ce qui concerne les majeurs

Les travailleurs sociaux des services pénitentiaires d'insertion et de probation reçoivent les personnes placées sous main de justice dans de nombreuses Maisons de Justice et du Droit.

Cette proximité géographique permet aux travailleurs sociaux d'acquérir une meilleure connaissance du contexte socio-économique dans lequel les personnes suivies évoluent. En outre, elle favorise un partenariat actif afin d'améliorer la prise en charge des publics qui s'adressent à la Maison de Justice et du Droit (personnes placées sous main de justice, familles, victimes).

S'agissant des permanences assurées par les services pénitentiaires d'insertion et de probation, l'objet de celles-ci et leur fréquence sont en revanche très variables sans que leur pérennité soit toujours garantie. En conséquence, il est nécessaire que les initiatives en la matière soient formalisées par chaque service pénitentiaire d'insertion et de probation dans le cadre de son projet de service. Celui-ci devra préciser la nature de l'intervention des travailleurs sociaux, les mesures concernées, les publics accueillis, et, s'agissant des actions menées, leur périodicité.

Cette formalisation initiale ne doit pas faire obstacle au développement ultérieur d'autres actions, telles des actions collectives réalisées avec les partenaires intervenant au sein de la Maison de Justice et du Droit.

1-3 L'aide aux victimes

Les associations d'aide aux victimes ont pour mission d'apporter un soutien aux victimes, y compris sur le plan psychologique, de les informer de leurs droits et de les accompagner dans les démarches à entreprendre.

La couverture du territoire national par des associations d'aide aux victimes est aujourd'hui réalisée. Ces associations, qui organisent des permanences à leur siège ou dans les locaux des palais de justice, ont progressivement développé une présence délocalisée dans les services de police ou de gendarmerie, dans les services de soins ou de secours ainsi que dans de nombreuses Maisons de Justice et du Droit. Les permanences des associations d'aide aux victimes dans ces établissements judiciaires de proximité doivent être généralisées.

Le nombre des permanences d'avocats dans les Maisons de Justice et du Droit, qui permettent aux victimes de bénéficier d'un diagnostic et d'un conseil juridiques, doit également être augmenté.

Les Maisons de Justice et du Droit fournissent en effet un cadre approprié pour permettre aux victimes d'obtenir en un lieu unique, un accueil, une information juridique, une aide aux démarches, grâce à l'intervention complémentaire du secteur associatif et des professionnels du droit. Ce cadre partenarial facilite un accueil de qualité et une prise en charge globale des victimes, en réunissant dans un même lieu une aide aux démarches administratives, un soutien psychologique, une préparation de la défense, la constitution du dossier d'aide juridictionnelle..., en évitant ainsi les écueils du renvoi de « guichet à guichet », et le sentiment d'abandon qu'il engendre.

En conséquence, le développement des dispositifs d'aide aux victimes au sein des Maisons de Justice et du Droit doit répondre à un double objectif. Il s'agit en premier lieu de veiller, lors de l'élaboration du projet de création de la Maison de Justice et du Droit, à ce que l'association d'aide aux victimes locale soit associée aux activités susceptibles d'être mises en œuvre dans ce cadre. Il s'agit en second lieu de garantir l'articulation des services offerts par ces associations avec les compétences des professionnels du droit, notamment dans le cadre de conventions partenariales signées entre les associations d'aide aux victimes et les barreaux.

1-4 L'activité judiciaire civile et l'accès au droit

Il apparaît que l'activité civile des Maisons de Justice et du Droit reste trop limitée. Or les attentes des usagers sont importantes en ce domaine, s'agissant en particulier des conflits et des petits litiges de la vie quotidienne. Le recours aux modes de résolution amiable des conflits doit ainsi être favorisé, dans un cadre judiciaire ou conventionnel.

Il appartient dès lors aux chefs de juridiction d'associer à la réflexion sur l'implantation, ou le fonctionnement d'une Maison de Justice et du Droit, les juges d'instance concernés, les juges de proximité et les conciliateurs.

A cet égard, il importe que chaque Maison de Justice et du Droit puisse accueillir un ou plusieurs conciliateurs, étant observé que leur intervention dans ce cadre doit être mieux articulée avec l'action menée en ce domaine par les tribunaux d'instance. Il conviendra par ailleurs de relancer la réflexion sur le recours aux médiations civiles et conventionnelles. La médiation familiale, qui doit être développée, pourrait prendre place plus systématiquement dans les Maisons de Justice et du Droit, qu'il s'agisse de l'information préalable ou de la mise en œuvre de médiations.

D'une manière plus large, le bilan très positif de la présence des délégués du Médiateur de la République dans 46 Maisons de Justice et du Droit doit conduire à encourager leur intervention, qu'il s'agisse du nombre de structures qui les accueillent ou de la périodicité de leurs permanences.

La recherche d'un meilleur équilibre dans la réalisation des différentes missions des Maisons de Justice et du Droit ne doit cependant pas conduire à négliger l'importance de l'accès au droit du public.

Dans ce domaine, une meilleure coordination s'impose entre les activités d'accès au droit des Maisons de Justice et du Droit et les autres dispositifs mis en place par les Conseils Départementaux de l'Accès au Droit (CDAD), créés à ce jour dans 76 départements.

Il revient en effet à ces Groupements d'Intérêt Public, après avoir procédé à l'analyse des besoins d'information juridique et des réponses existantes, de définir un programme d'action permettant d'offrir un éventail de réponses adaptées à la demande de droit en prenant en compte les besoins particuliers de publics tels que les jeunes, les personnes isolées ou âgées, les ménages surendettés ou menacés d'expulsion locative ...

Les CDAD doivent dès lors être associés à la définition et aux modalités de mise en œuvre des activités menées par les Maisons de Justice et du Droit, qu'il s'agisse de l'accueil de permanences de diverses associations ou des consultations juridiques des professionnels du droit. Dans cette optique, l'articulation des compétences du secteur associatif et des professionnels du droit doit tout particulièrement être recherchée. Lorsqu'il est envisagé de créer un point d'accès au droit, les membres des CDAD doivent s'assurer que sa localisation, comme les activités prévues, seront complémentaires de celles déjà offertes par la ou les Maisons de Justice et du Droit existantes.

Le nécessaire suivi des activités relevant de l'accès au droit doit conduire à une information et à des échanges réguliers entre les présidents des CDAD, et les chefs de juridiction concernés, notamment lorsque la Maison de Justice et du Droit est implantée dans un tribunal de grande instance qui n'est pas situé au chef lieu du département.

Vous veillerez à ce que cette réflexion d'ensemble sur les Maisons de Justice et du Droit soit menée par les chefs de juridiction au sein des cellules justice-ville, qui s'assureront de la participation des juges des enfants, et des juges de l'application des peines.

II- Renforcer les moyens de fonctionnement et d'animation

2-1 Les moyens humains

Les Maisons de Justice et du Droit sont rattachées au tribunal de grande instance d'implantation. Ce statut d'établissement judiciaire implique un fonctionnement prenant appui sur du personnel judiciaire permanent, un greffier, et à l'heure actuelle un ou plusieurs agents de justice dans plus de la moitié des sites, placés sous l'autorité du greffier en chef, chef de greffe du tribunal de grande instance du ressort.

2-1-1 Le rôle central des personnels judiciaires

- Le greffier en chef, chef de greffe

Les articles R 7-12-1- 7 et R 7-12-1-9 du code de l'organisation judiciaire précisent les missions du greffier en chef.

En premier lieu, il est chargé de veiller, sous l'autorité des chefs de juridiction, au bon fonctionnement administratif de la Maison de Justice et du Droit et d'en préparer le projet de budget. Pour l'assister dans ces tâches, il affecte à la Maison de Justice et du Droit, sous le contrôle des chefs de juridiction, un greffier qui est choisi parmi ceux présents à l'effectif du tribunal de grande instance, et qui offre les compétences requises pour répondre aux exigences des missions qui lui seront confiées.

Compte tenu du caractère essentiel de la présence du greffier au sein de la Maison de Justice et du Droit, il conviendra de veiller à ce que l'affectation soit réalisée à plein temps. Le greffier en chef, chef de greffe, doit par ailleurs prendre toutes dispositions utiles pour qu'en cas de vacance du poste de greffier ou lors de ses absences (congés, maladie...), celui-ci soit très rapidement remplacé par un autre greffier de la juridiction et ce, dans un souci d'assurer la continuité du service public.

Il lui incombe en second lieu de veiller à ce que l'ensemble des informations ou documents, notes, circulaires reçus par le tribunal de grande instance ou émis par celui-ci soient diffusés au personnel judiciaire permanent de la Maison de Justice et du Droit et à l'aviser de toutes les réunions des assemblées statutaires.

Enfin, en sa qualité de membre de droit du conseil de la Maison de Justice et du Droit, le greffier en chef, chef de greffe, doit être informé de toute difficulté de fonctionnement de l'établissement.

- Le greffier, et les personnels chargés de l'assister dans ses tâches

L'article R 7-12-1-9 du code de l'organisation judiciaire qui prévoit l'affectation d'un greffier au sein de la structure, définit ses missions³.

³ Elles sont les suivantes : l'accueil, l'information et l'orientation du public; l'enregistrement et le suivi des procédures alternatives aux poursuites, et des mesures tendant à la résolution amiable des conflits; l'administration et la gestion des activités; l'assistance du greffier en chef dans la préparation du budget ...

Le greffier a un rôle essentiel dans l'accueil du public, et l'administration de ces établissements judiciaires. Sa présence quotidienne offre également des garanties aux usagers en ce qui concerne le déroulement des mesures judiciaires pénales ou civiles, notamment au regard du nécessaire respect de la confidentialité.

Depuis 2002, dès l'approbation du projet de création d'une nouvelle Maison de Justice et du Droit, la direction des services judiciaires a décidé de créer un poste de greffier qui est localisé dans l'effectif budgétaire du tribunal de grande instance. En outre, depuis la fin de l'année 2002, cette direction a entrepris avec le concours du service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville de doter, avant la fin de l'année 2004, l'ensemble des juridictions qui n'avaient pas encore bénéficié d'un poste de greffier depuis l'ouverture sur leur ressort d'une Maison de Justice et du Droit.

Un ou plusieurs agents de justice ont été affectés dans plus de la moitié des Maisons de Justice et du Droit, ce qui a notamment permis d'améliorer l'accueil du public. A la fin de ce dispositif, les Maisons de Justice et du droit qui en bénéficiaient pourront accueillir, en nombre équivalent, du personnel de catégorie C des services judiciaires. Il appartiendra aux chefs de juridiction, et au chef de greffe, de choisir la personne la mieux qualifiée parmi les effectifs de la juridiction pour exercer ces fonctions en assistance du greffier.

Le maintien de la mise à disposition d'agents par les collectivités locales ou les associations devra être recherché pour assurer, en complémentarité avec les personnels judiciaires, des missions d'accueil, de première information, et d'orientation du public. Les modalités de cette intervention prévue dans la convention constitutive sont mises en oeuvre sous le contrôle des chefs de juridiction.

Les regroupements fonctionnels des greffiers affectés dans les Maisons de Justice et du Droit, organisés par l'Ecole Nationale des Greffes depuis 2000, se poursuivront, et porteront notamment sur la gestion et la coordination de la Maison de Justice et du Droit, l'animation et le suivi de ses activités, les relations avec les partenaires. Ces rencontres permettent aux greffiers de confronter leurs expériences notamment sur les actions développées par les juridictions dans le cadre de la politique de la ville, des politiques publiques d'accès au droit et de lutte contre l'exclusion, d'échanger sur les méthodes de travail, d'acquérir des repères théoriques et méthodologiques nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, et de mutualiser les savoir-faire et les outils.

2-1-2 Le magistrat coordonnateur

Vous veillerez à la désignation du magistrat coordonnateur par l'assemblée générale du tribunal de grande instance, prévue par l'article R.7-12-1-6 du code de l'organisation judiciaire. Il peut s'agir d'un magistrat du parquet ou du siège, étant observé que la désignation de deux magistrats, l'un du siège, l'autre du parquet, peut s'avérer opportune. Le magistrat coordonnateur informe les chefs de juridiction de toute difficulté de fonctionnement de la structure, et présente chaque année le bilan de l'activité à l'assemblée générale du tribunal de grande instance. Il est à ce titre le référent de l'ensemble des magistrats de cette juridiction.

Vous chargerez ce magistrat de veiller à l'articulation des activités menées en Maison de Justice et du Droit avec les services du ou des tribunaux d'instance les plus proches. Il en sera de même en ce qui concerne la nécessaire cohérence des activités relevant de l'accès au droit exercées au sein de la Maison de Justice et du Droit avec celles mises en œuvre par le CDAD.

Le magistrat coordonnateur est également, sous le contrôle des chefs de juridiction, l'interlocuteur privilégié des partenaires signataires de la convention constitutive de cet établissement et des divers intervenants. Il est chargé de préparer les réunions du conseil de la Maison de Justice et du Droit afin de soumettre à ses membres tout élément d'information sur le fonctionnement et les activités de la structure. Il lui appartient de présenter aux membres du conseil les outils d'évaluation destinés à mesurer l'activité exercée au sein de la Maison de Justice et du Droit.

Il instruit, par ailleurs, les demandes d'intervention de toute nouvelle association ou institution dont doivent être saisis les membres du conseil. L'avis du CDAD devra être recueilli avant de proposer au conseil d'autoriser une association à intervenir dans la Maison de Justice et du Droit.

2-2 Des outils de fonctionnement plus adaptés

2-2-1 La connexion informatique des Maisons de Justice et du Droit

Les Maisons de Justice et du Droit, pour la plupart implantées dans des zones urbaines ou dans des quartiers en difficulté, ne se trouvent pas à proximité immédiate des tribunaux de grande instance.

Indépendamment de cet éloignement géographique, il est indispensable de doter l'ensemble des Maisons de Justice et du Droit d'un outil informatique adapté à leurs activités, garantissant la sécurité et la confidentialité des informations échangées. Le raccordement au Réseau Privé Virtuel de la Justice constitue une condition préalable pour que le greffier soit en relation constante avec les différents services du tribunal de grande instance. La connexion à l'intranet Justice permet en outre d'avoir accès à l'ensemble des informations diffusées par l'administration centrale du ministère de la Justice, de renseigner les justiciables, et de faciliter, le cas échéant, les actes de greffe. Le travail de greffe réalisé au sein de ces structures pourra également être organisé en prenant appui sur le Guichet Unique de Greffe mis en place, le cas échéant, au sein du tribunal de grande instance concerné.

Les chefs de cour veilleront à ce que les Maisons de Justice et du Droit puissent bénéficier d'un raccordement aux applications informatiques du tribunal de grande instance. Il conviendra également de doter les greffiers des Maisons de Justice et du Droit d'une adresse électronique.

2-2-2 La généralisation d'un outil d'évaluation

En 2003, puis en 2004, des grilles statistiques ont été diffusées par le service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville et la sous-direction de la statistique, des études et de la documentation de la direction de l'administration générale et de l'équipement afin de disposer de données chiffrées homogènes sur l'activité des Maisons de Justice et du Droit.

Une réflexion sur la mise en place d'un logiciel de gestion est en cours : il sera pour les chefs de juridiction un outil de pilotage, et permettra au ministère de la justice de disposer, au plan national, d'une connaissance précise de l'activité et du fonctionnement de ces structures.

Il importe en outre que chaque Maison de Justice et du Droit puisse mieux connaître le service rendu aux usagers ainsi que les suites données à leurs demandes, notamment en qui concerne leur orientation éventuelle vers l'un des intervenants de la structure ou vers un service extérieur par des outils internes d'évaluation, tels que des fiches de suivi individuel, tableaux de bord, enquêtes de satisfaction...

Ce processus d'évaluation ne saurait cependant remplacer l'établissement d'un rapport annuel d'activité, au plus tard le 15 février de l'exercice suivant, en vue de sa présentation au conseil de la Maison de Justice et du Droit, et aux chefs de cour, et de sa transmission au ministère de la justice, conformément à l'article R 7-12-1-7 du code de l'organisation judiciaire.

Enfin, il apparaît que les données relatives au coût de fonctionnement des Maisons de Justice et du Droit ne sont que très partiellement connues. Les frais de fonctionnement (fournitures, téléphone, photocopies...) devant être pris en charge par les tribunaux de grande instance, vous veillerez à ce que leur montant soit bien identifié dans le budget de fonctionnement des juridictions concernées, et donne lieu à l'élaboration d'un budget prévisionnel.

III- Assurer la maîtrise du développement du réseau judiciaire de proximité

3-1 Le devenir des antennes de justice

L'inspection générale des services judiciaires a relevé que ces structures partenariales connaissent une grande disparité. Il en est tout particulièrement ainsi de leurs domaines d'activité, plusieurs d'entre elles fonctionnant comme de véritables Maisons de Justice et du Droit sans être toutefois dotées d'un greffier, tandis que d'autres n'offrent que des services d'accès au droit et s'apparentent en réalité à des points d'accès au droit.

Dans un souci de cohérence, le constat d'un défaut d'exercice de mesures judiciaires devrait conduire à modifier l'appellation des structures concernées pour faire apparaître leur spécialisation dans le domaine de l'accès au droit. A l'inverse, les structures ayant une activité judiciaire significative pourront faire l'objet, à moyen terme, d'une transformation en Maison de Justice et du Droit.

Il appartient aux chefs de cour, en liaison avec les chefs de juridiction, de procéder à une première analyse. Cette évolution des antennes de justice dans les mois à venir impliquera par la suite une discussion avec l'ensemble des partenaires signataires de la convention constitutive. Dans cette perspective, je vous demande de vous rapprocher du service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville.

En tout état de cause, la création de nouvelles antennes de justice ne doit plus être envisagée.

3-2 Les modalités de création des Maisons de Justice et du Droit

3-2-1 Les critères d'implantation

La loi d'orientation et de programmation pour la justice a prévu la création d'une quinzaine de Maisons de Justice et du Droit par an. Compte tenu de la nécessité de consolider les structures existantes en y affectant des personnels judiciaires permanents, et de transformer certaines antennes de justice en Maison de Justice et du Droit, il n'est pas envisageable de généraliser ces établissements judiciaires.

Ce contexte conduit à conserver des critères de couverture du territoire sélective. Seuls les projets revêtant un caractère très prioritaire pourront donc faire l'objet d'une validation.

La majorité des implantations doit concerner soit les zones urbaines sensibles (dans le cadre des contrats de ville), soit les zones urbaines éloignées du tribunal de grande instance, marquées par un fort taux de délinquance et dont les habitants cumulent des difficultés de divers ordres. Si l'examen de la pertinence d'un projet de création d'une Maison de Justice et du Droit doit intégrer prioritairement ces caractéristiques, d'autres éléments pourront le cas échéant être pris en compte, notamment au regard d'une situation locale très spécifique.

La mise en place d'une Maison de Justice et du Droit dans un département doté d'un CDAD nécessite par ailleurs la consultation du groupement sur la pertinence du projet d'implantation, eu égard à son expertise sur les besoins d'information juridique non satisfaits sur le territoire départemental. En effet, les CDAD ont pour mission de rechercher la couverture du territoire considéré en dispositifs d'accès au droit, en fonction des besoins non satisfaits.

Dans un souci de cohérence, il est nécessaire que les CDAD soient systématiquement consultés avant tout projet de création d'une Maison de Justice et du Droit. A l'inverse, l'élaboration d'un point d'accès au droit doit tenir compte des implantations préexistantes de Maisons de Justice et du Droit.

3-2-2 L'instruction des projets de Maisons de Justice et du Droit

Compte tenu de la priorité qui s'attache à la consolidation des Maisons de Justice et du Droit ouvertes au public, de la nécessité de faire évoluer les antennes de justice, et eu égard aux nombreuses sollicitations de l'institution judiciaire par les collectivités locales, il importe que les chefs de cour, de même que le service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville à la chancellerie, soient informés par les chefs de juridiction de l'existence du projet, dès son émergence, et puissent déterminer sur l'entier ressort leurs priorités d'implantation.

En termes de méthodologie, vous veillerez à ce que les chefs de juridiction constituent un dossier de présentation du projet de création de la Maison de Justice et du Droit⁴, à partir notamment d'un diagnostic local de la délinquance, et d'une analyse des besoins d'accès au droit.

⁴ On citera, à titre d'exemple, une analyse du statut du territoire pressenti pour l'implantation assorti d'une analyse socio-démographique, de la vitalité économique, une description du tissu associatif ; l'importance du taux de la délinquance notamment des mineurs, l'existence d'instance partenariales telles que les Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance, de dispositifs de prise en charge des victimes, une analyse de la situation des services déconcentrés, une présentation argumentée des activités prévues, et s'agissant du volet d'accès au droit, une participation effective du CDAD à la définition des actions.

L'expertise d'un projet de création d'une Maison de Justice et du Droit doit également intégrer la configuration des sites judiciaires existants. Elle doit tenir compte de la présence éventuelle d'un Guichet Unique de Greffe mis en place au Palais de Justice et mutualisant les informations données au titre des juridictions logées sur ce même site.

La réunion de l'ensemble de ces éléments doit intervenir préalablement à tout engagement à l'égard des collectivités territoriales.

Les chefs de cour, en lien avec les chefs de juridiction solliciteront dès le premier stade de l'élaboration des conventions constitutives des Maisons de Justice et du Droit les directions régionales de la protection judiciaire de la jeunesse, et les directions régionales des services pénitentiaires.

Il conviendra de veiller à ce que l'avis de ces directions régionales soit complet et circonstancié, et indique notamment la nature des activités projetées, leur périodicité, étant observé que les services déconcentrés doivent être associés à l'ensemble des réunions partenariales.

Il appartiendra par la suite aux chefs de cour d'adresser au service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville l'ensemble des éléments recueillis, assorti de leur avis sur la pertinence et la faisabilité du projet. Ce service assure l'instruction du projet en vue d'un examen par un comité réunissant toutes les directions concernées du ministère de la Justice aux fins de validation.

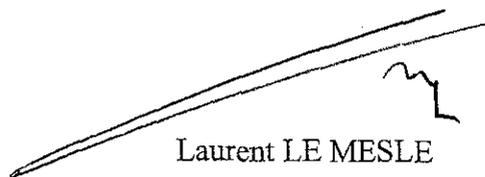
Après approbation du projet, il sera procédé à la signature de la convention constitutive par l'ensemble des intervenants, et des chefs de juridiction, chargés de l'animation de la future structure, ce en présence des chefs de cour. Cette convention sera transmise au service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville par les chefs de cour ayant pour mission de garantir la pérennisation des structures implantées sur leur ressort.

* * *

Je vous remercie de veiller à assurer une large diffusion de cette circulaire à tous les acteurs concernés. Le service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville, vous fournira toute l'information utile, et un appui technique.

Vous voudrez bien me faire connaître les difficultés que vous seriez susceptibles de rencontrer dans l'application de la présente circulaire.

Le Directeur du Cabinet du Garde des Sceaux



Laurent LE MESLE