

L'activité des maisons de justice et du droit et des antennes de justice en 2015

Laetitia Brunin*, Mélisande Chabanne**

En 2015, on dénombre 139 maisons de justice et du droit (MJD) et 37 antennes de justice (AJ) sur l'ensemble du territoire. En 2015, les MJD ont reçu près de 800 000 personnes, soit 5 700 usagers par MJD en moyenne et les antennes de justice 80 000 personnes, soit 2 500 personnes en moyenne.

Les MJD accueillent deux types d'activité : une offre d'information et de consultation juridique à la population et des activités judiciaires de proximité, qui consistent en des convocations, des suivis de mesure ordonnés par l'institution judiciaire.

L'accès au droit est l'activité principale des MJD et des antennes de justice puisque c'est l'objet de la visite de 3 usagers sur 4, soit environ 665 000 personnes.

Près de 145 000 personnes ont été reçues dans le cadre de l'activité pénale, qui se décompose en quatre catégories : les procédures alternatives aux poursuites avec 87 500 personnes reçues, les mesures d'application des peines qui concernent 43 000 personnes, les mesures présentencielles (15 000 personnes reçues) et enfin quelque 4 000 mineurs confiés à la protection judiciaire de la jeunesse.

42 000 personnes se sont rendues dans ces lieux de justice pour une conciliation ou une médiation en matière civile.

Les MJD sont créées en étroite collaboration avec les collectivités locales et fonctionnent avec leur appui : 33 % des effectifs permanents sont pourvus par le ministère de la justice et 42 % par les collectivités locales. Les associations y jouent également un rôle déterminant ; le personnel associatif représente 21 % des permanents. Les professionnels du droit y donnent des consultations gratuites.

En 2015, on dénombre 139 maisons de justice et du droit (MJD) et 37 antennes de justice sur l'ensemble du territoire. Ce réseau s'est mis en place en plusieurs étapes, à partir du début des années 1990. Les 139 MJD se répartissent dans 36 cours d'appel (France entière et COM). 7 cours d'appel ne possèdent pas de MJD : Besançon, Pau, Agen, Basse-Terre, Nouméa, Papeete et Saint-Denis de la Réunion. 62 départements comportent au moins une MJD, avec une concentration allant de 1 à 7 MJD par département (7 en Seine-Saint-Denis et dans le Val d'Oise). 50 % des MJD sont implantées dans 19 départements. Les antennes de justice sont nettement plus implantées dans les DOM notamment à la Réunion. Sur les 37 antennes de justice existantes, 18 sont à la Réunion et 3 en Martinique.

L'implantation d'une MJD ou d'une antenne de justice procède d'abord d'une politique volontariste des chefs de juridictions et des collectivités locales

à l'égard d'un bassin de population. En effet, dans 47 villes où se trouve un tribunal de grande instance ont été créées une voire plusieurs MJD ou antennes de justice, par exemple à Paris et Lyon. 19 villes dotées d'un tribunal d'instance ont également été pourvues d'une MJD ou d'une antenne de justice (carte).

En 2015, les MJD ont reçu près de 800 000 personnes, soit 5 700 usagers par MJD en moyenne et les antennes de justice 80 000 personnes, soit 2 500 personnes en moyenne.

Les MJD et les antennes de justice accueillent deux types d'activité : une offre d'information et de consultation juridique à la population et des activités judiciaires de proximité. D'un côté le service public de la justice s'efforce de rendre le droit accessible, de l'autre il se rend géographiquement plus accessible. L'accès au droit est l'activité principale des maisons de justice et du droit et des antennes de justice puisque c'est l'objet

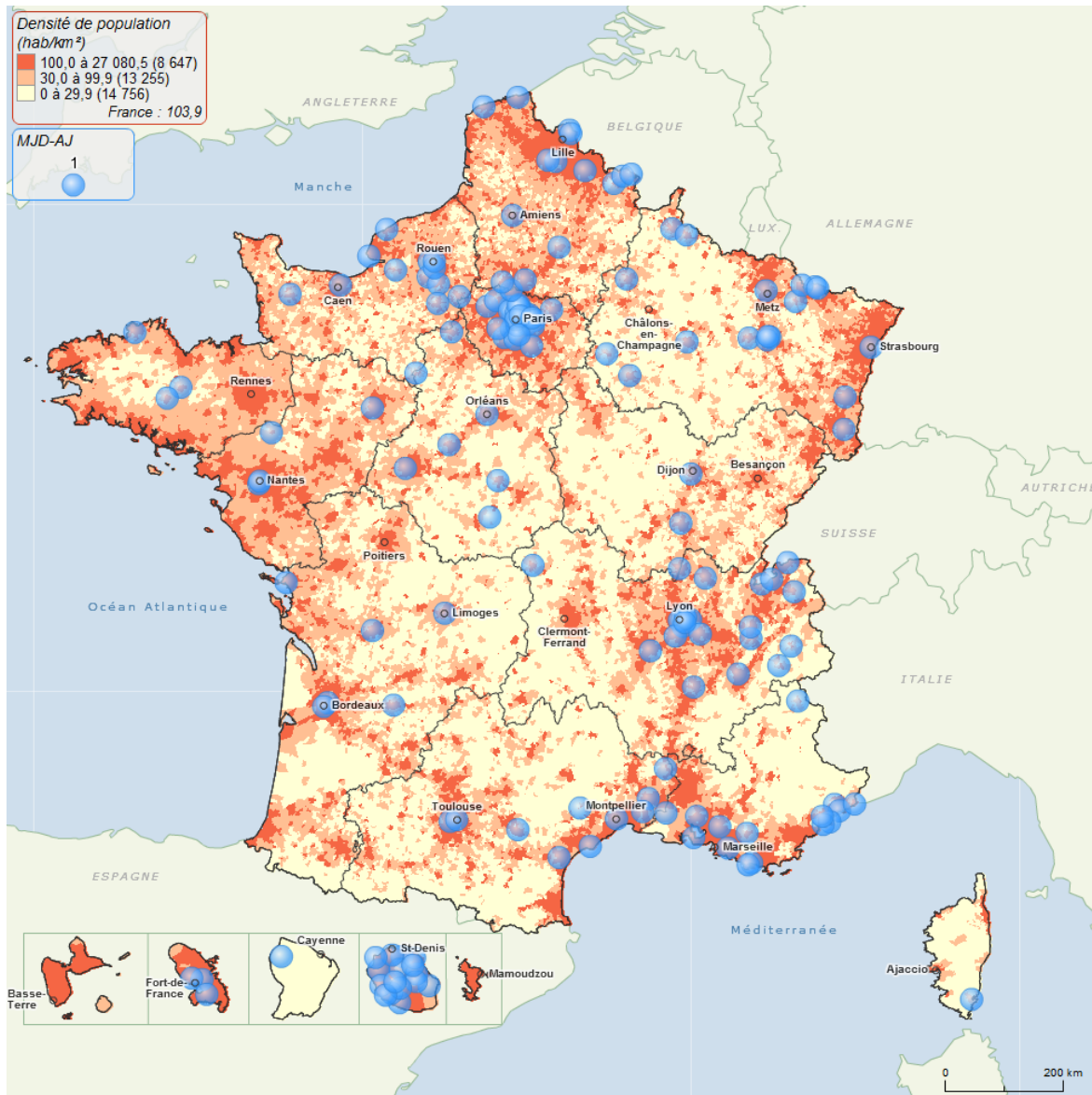
de la visite de 3 personnes sur 4. En effet, ce sont 70 % des usagers qui expriment un besoin d'information juridique, 4 % qui sollicitent l'aide aux victimes et 3 % qui adressent spécifiquement leur demande au délégué du Défenseur des droits. L'appui aux activités pénales des juridictions arrive en deuxième position : il concerne près d'un usager sur 6 (17 %), avec en majeure les mesures alternatives aux poursuites et l'application des peines (respectivement 10 % et 5 % des personnes reçues). Puis l'activité civile a été l'objet de la visite de 5 % des usagers. Seuls 1 % des usagers se sont rendus dans ces lieux de justice à la demande de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) (graphique 1).

Environ 670 000 personnes ont bénéficié des services d'information, d'accompagnement et de consultation offerts dans les MJD et les antennes de justice en 2015. Ces services recouvrent la demande d'information dans tous les

*Magistrate à la Sous-direction de la statistique et des études - Secrétariat général

**Statisticienne à la Sous-direction de la statistique et des études - Secrétariat général

Carte : Localisation des MJD et des AJ et densité de population



© CGET 2016 - IGN GéoFla - Observatoire des Territoires

Sources : Insee, RP 2013/ MAYOTTE : Insee, RP 2012 et ministère de la Justice, SG-SADJAV

domaines quotidiens du droit, mais aussi des offres plus spécifiques adressées aux victimes d'infractions pénales et les permanences des délégués du Défenseur de droit.

Parmi ces 670 000 personnes, un peu plus de 610 000 sont reçues dans les MJD et les antennes de justice pour obtenir de l'information juridique dans les différents domaines du droit. Cette demande d'information peut être satisfaite par une offre d'information juridique personnalisée et un accompagnement dans les démarches judiciaires et administratives ou par la consultation d'un professionnel, le plus souvent un avocat mais également un notaire ou un huissier.

Les interventions sont de nature informative dans près d'un cas sur deux. La personne est orientée vers un intervenant dans un peu moins d'un cas sur trois et cette orientation reste interne à la MJD ou à l'antenne de justice dans deux tiers des cas. Enfin, il s'agit d'une consultation d'un professionnel du droit dans un cas sur cinq.

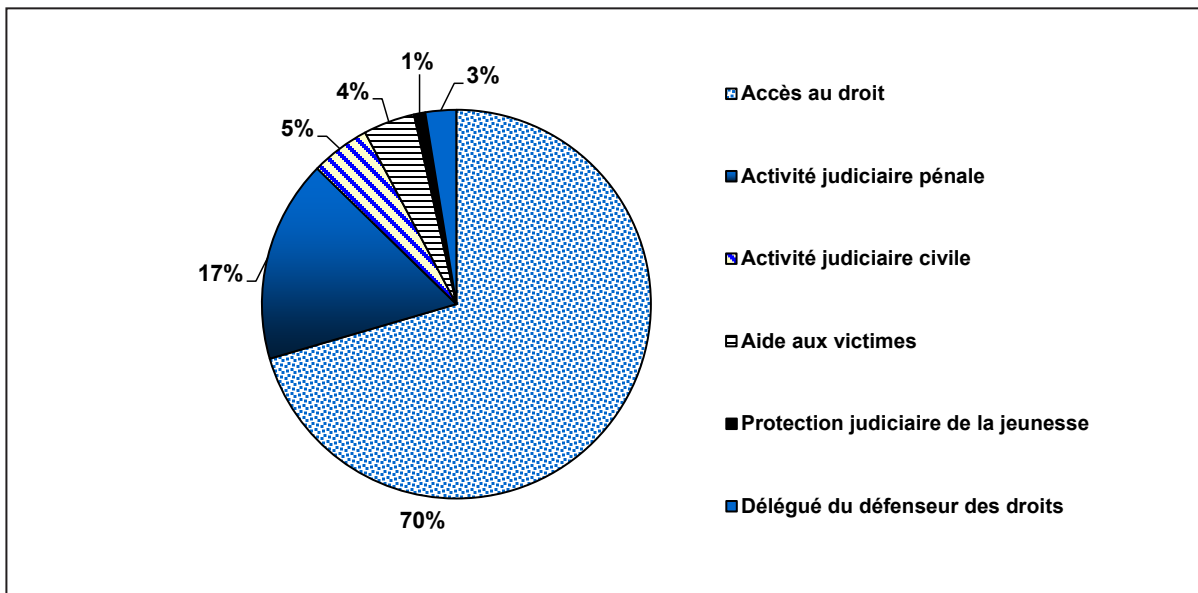
Droit civil et droit social sont l'objet de 68 % des demandes d'information

L'information juridique recherchée par les usagers porte majoritairement sur le droit civil et le droit social (68 %), avec 26 % des demandes en droit de la famille, 11 % en droit social et droit du

travail, 10 % en droit du logement, 7 % en droit de la consommation et 14 % pour les autres domaines du droit civil. La demande d'information en droit pénal ne concerne que 9 % des interventions. On trouve ensuite le droit des étrangers et le droit administratif avec une part de 5 % des interventions chacun. Les autres domaines du droit représentent 13 % des demandes des usagers (graphique 2).

Aux côtés des demandes d'information et des consultations en droit, 22 000 personnes ont consulté le délégué du Défenseur des droits. Dans plus de trois quarts de cas, il s'agissait d'une demande de médiation avec les services publics. 6 % des demandes portent sur la lutte

Graphique 1 : Le domaine juridique d'intervention en accès au droit dans les MJD et les antennes de justice



Unité de compte : Intervention

Champ : 131 MJD et 28 AJ répondantes

Source : Ministère de la Justice, SG-SDSE, enquête sur l'activité des MJD

contre les discriminations, 2 % sur les droits de l'enfant, 1 % sur la déontologie de la sécurité et 14 % des demandes concernaient d'autres droits.

Ces demandes constituent une partie des 120 000 réclamations ou demandes portées devant le Défenseur des droits en 2015¹, soit directement par courrier ou par téléphone (40 000 appels), soit devant l'un de ses 400 délégués bénévoles sur l'ensemble du territoire. Dans leur ensemble, ces réclamations sont aussi majoritairement relatives aux relations avec l'administration. En dehors des appels téléphoniques, une réclamation sur 4 a donc été formulée auprès d'un délégué du Défenseur des droits dans une MJD ou une antenne de justice. Les délégués du Défenseur des droits tiennent aussi des permanences dans d'autres lieux qui relèvent du ministère de la justice (64 points d'accès au droit et 154 établissements pénitentiaires) et dans les préfetures et mairies.

Les alternatives aux poursuites dominant l'activité pénale de proximité

En 2015, dans les MJD et les antennes de justice, près de 145 000 personnes ont été reçues dans le cadre d'un appui à l'activité pénale des juridictions, qui se décompose en quatre catégories de suivis : les procédures alternatives aux

poursuites avec 87 500 personnes reçues, les mesures d'application des peines qui concernent 43 000 individus, les mesures présentenciennes (15 000 personnes reçues) et enfin quelque 4 000 mineurs confiés à la protection judiciaire de la jeunesse.

Saisi d'une procédure à l'encontre de l'auteur d'une infraction, le procureur de la République peut décider de mettre en œuvre une mesure alternative aux poursuites plutôt que de le faire comparaître devant une juridiction pénale, lorsque cette mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou

de contribuer au reclassement de l'auteur des faits. Cette mesure alternative peut prendre différentes formes : un rappel à la loi, une composition pénale, un classement sous condition, une médiation ou une réparation pénale. Ces mesures concernent surtout des majeurs mais aussi quelques mineurs. Le procureur peut confier cette mesure à un délégué du procureur, qui exerce individuellement ou dans le cadre d'une association habilitée. En fonction du domicile de l'auteur, il peut décider de le faire convoquer dans la MJD ou l'antenne de justice la plus proche, plutôt qu'au tribunal.

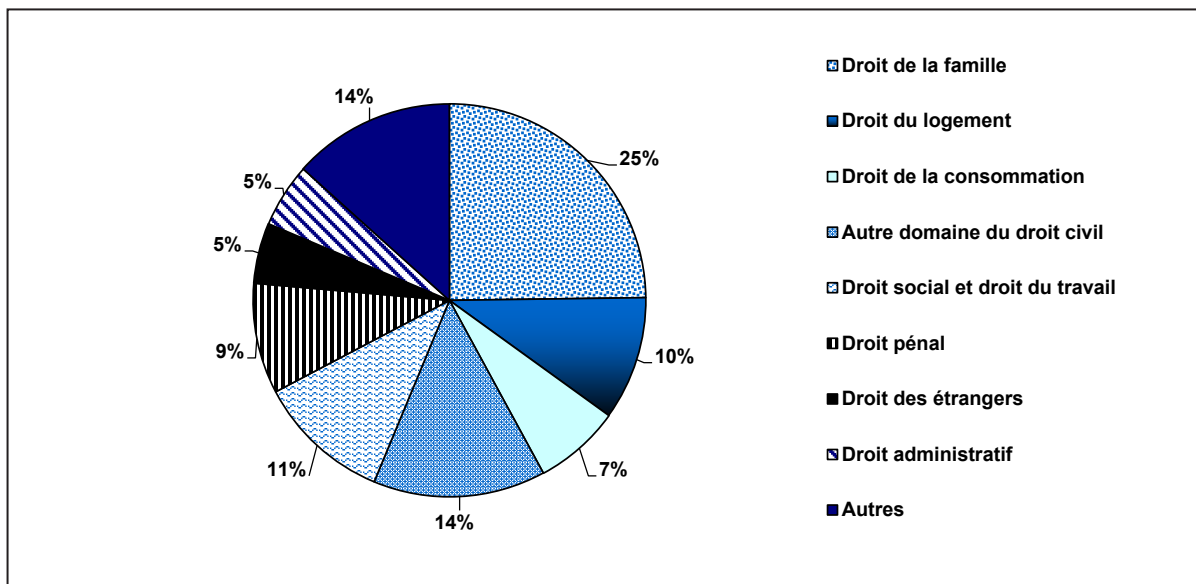
Tableau 1 : Les mesures alternatives aux poursuites dans les MJD et les antennes de justice

Mesures alternatives exercées par	%
Délégué du procureur	85
Association	12
Protection judiciaire de la jeunesse	2
Autres	1
Nature des mesures	%
Rappel à la loi	32
Composition pénale	29
Classement sous condition	16
Médiation pénale	6
Réparation pénale	6
Autre mesure	11

Champ : 122 MJD et 24 AJ ayant déclaré prendre en charge des mesures alternatives aux poursuites
Source : Ministère de la Justice, SG-SDSE, enquête sur l'activité des MJD

¹ Rapport annuel 2015 du Défenseur des droits.

Graphique 2 : Le domaine juridique d'intervention en accès au droit dans les MJD et les antennes de justice



Unité de compte : Intervention

Champ : 131 MJD et 28 AJ répondantes

Source : Ministère de la Justice, SG-SDSE, enquête sur l'activité des MJD

Plus de 71 000 mesures alternatives aux poursuites ont été réalisées dans les MJD et les antennes de justice en 2015. 85 % d'entre elles ont été confiées à un délégué du procureur exerçant à titre individuel, contre 12 % à des associations. L'intervention de la protection judiciaire de la jeunesse est plus rare (2 %). Les rappels à la loi constituent 32 % de ces mesures, les compositions pénales, qui consistent en une amende, une suspension du permis de conduire ou une obligation d'accomplir un stage, forment 29 % de ces mesures, les classements sous condition 16 %, la médiation pénale et la réparation pénale chacune 6 % et les autres mesures 11 % (tableau 1).

Environ 12 000 mesures présentencielles ont été menées dans les MJD et les antennes de justice. Il s'agit principalement de contrôles judiciaires, lorsque le suivi de la mesure est confié à une association socio-judiciaire. Dans une moindre mesure, des enquêtes sociales rapides ou des enquêtes de personnalité sont réalisées par ces mêmes associations.

Pour 43 000 personnes, une peine suivie plus près de leur domicile

Près de 43 000 personnes se sont présentées dans les MJD et les antennes de justice dans le cadre de l'exécution de leur peine. Près de deux personnes

sur trois sont venues pour le suivi de leur mise à l'épreuve. Il s'agit de personnes condamnées à une peine d'emprisonnement dont tout ou partie est assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve. Le suivi n'a pas toujours lieu à la suite d'une incarcération, il peut constituer la peine elle-même. 10 % des personnes sont venues alors qu'elles avaient été condamnées à un travail d'intérêt général et 8 % se trouvaient sous surveillance électronique, c'est-à-dire un aménagement de peine de prison. Parmi les autres mesures exercées, il y a des stages, des actions collectives, par exemple dans le cadre de programmes de prévention de la récidive, mais aussi l'accueil de personnes sortant de prison. Ces mesures sont suivies par le service

Tableau 2 : Les peines, aménagements de peine, mesures suivis dans les MJD et les antennes de justice

Nature de la peine, de l'aménagement ou de la mesure	%
Sursis avec mise à l'épreuve	65
Travail d'intérêt général	10
Enquête	5
Libération conditionnelle	4
Surveillance électronique	8
Autres mesures	8

Champ : 77 MJD et 11 AJ ayant déclaré la prise en charge des mesures alternatives aux poursuites
Source : Ministère de la Justice, SG-SDSE, enquête sur l'activité des MJD

pénitentiaire d'insertion et de probation et dans certains cas par des associations habilitées (tableau 2).

Près de 4 000 mesures relatives à des mineurs délinquants suivies dans les MJD et les AJ

Concernant les mineurs auteurs d'infractions pénales, ce sont généralement les services de la protection judiciaire de la jeunesse qui sont chargés de mettre en œuvre la mesure demandée par le procureur de la République ou prononcée par une juridiction pour enfants. Ils ont ainsi suivi dans les MJD et les antennes de justice près de 4 000 mesures pénales, qu'il s'agisse d'alternatives aux poursuites, de mesures de suivi présentenciel ou de peines.

Au-delà du seul champ pénal, environ 3 000 mesures confiées à la protection judiciaire de la jeunesse, telles que des mesures civiles de protection de l'enfance ou des enquêtes socio-éducatives, ont conduit à des entretiens avec les mineurs et leurs parents dans ces lieux de justice.

Une demande de conciliation sur six formulée dans les MJD et les antennes de justice

Dans la plupart des MJD et des antennes de justice interviennent des conciliateurs de justice. Ils sont saisis soit directement

par les personnes qui désirent leur soumettre un litige, soit à la demande du juge d'instance. Ils ont eu à connaître d'environ 26 000 saisines en vue d'une conciliation dans ces lieux de justice, sur un total d'environ 142 000 saisines adressées aux conciliateurs de justice en 2015². C'est donc environ un dossier sur six qui a été ouvert dans ces lieux de justice.

La médiation civile, confiée à des médiateurs exerçant souvent dans des associations, se pratique dans moins d'une MJD et d'une antenne de justice sur deux. Environ 5 000 médiations civiles (en dehors de la médiation familiale) se sont déroulées dans ces lieux de justice.

Des personnels permanents de la justice et des collectivités locales

Les MJD et les antennes de justice sont placées sous l'autorité du président du tribunal de grande instance et du procureur de la République dans le ressort duquel elles sont situées et disposent pour la plupart d'entre elles d'un personnel de justice permanent et d'intervenants. Près de 53 % des MJD fonctionnent avec moins de trois permanents, c'est le cas pour près de 63 % pour les antennes de justice. 15 % des MJD et 3 % des antennes de justice ont cinq permanents ou plus.

38 % des emplois permanents dans les MJD sont pourvus par les collectivités locales, 33 % par le ministère de la justice, dont 4 % sont des juristes contractuels recrutés par les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD). Le personnel associatif représente 21 % des effectifs et d'autres personnels forment 8 % des effectifs. Dans les antennes de

justice, les personnels permanents sont mis à disposition par les collectivités locales pour 65 % d'entre eux, 16 % par le secteur associatif, contre 7 % par le ministère de la justice, dont 2 % par le CDAD et enfin 11 % sont d'autres personnels.

Les greffiers forment presque le quart des effectifs et sont présents dans 82 % des MJD. Le code de l'organisation judiciaire prévoit que la création d'une MJD s'accompagne de l'affectation d'un greffier dans la structure. Il a un rôle essentiel dans l'accueil du public : il est le garant pour les usagers du déroulement des mesures judiciaires pénales et civiles. Les fonctionnaires des collectivités locales comptent pour plus du quart des effectifs permanents mais ne sont présents que dans 64 % des MJD. Le personnel permanent affecté aux MJD et aux antennes de justice, quelle que soit son administration d'origine, assure principalement des missions d'accueil, d'information et d'orientation. Dans une moindre mesure, ce personnel effectue aussi des tâches de secrétariat et entretient des relations de partenariat, avec les institutions et associations locales. Parmi le personnel permanent, seuls les greffiers assurent le suivi des alternatives aux poursuites, aux côtés des délégués du procureur, qui sont considérés comme des intervenants extérieurs.

Un secteur associatif très actif dans les MJD avec 40 % des interventions

Les maisons de justice et du droit font appel à des intervenants extérieurs non permanents pour créer un véritable réseau judiciaire. Ces intervenants se décomposent en trois catégories :

les personnels de l'Etat comme, par exemple, les délégués du procureur de la République, les magistrats, les conseillers des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et les éducateurs de la PJJ ; les associations ; les professionnels du droit (avocats, huissiers et notaires).

Les acteurs non permanents les plus présents dans les MJD restent les représentants des institutions, avec 52 % du temps d'intervention. Les associations assurent quant à elles 40 % de ces interventions et les professionnels du droit 8 %. Parmi les institutionnels, les délégués du Procureur et les conciliateurs de justice sont actifs dans 9 MJD sur 10, les délégués du Défenseur des droits dans 3 MJD sur 4, les conseillers d'insertion et de probation dans 6 MJD sur 10 et les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse dans 4 MJD sur 10. Dans une moindre mesure, des médiateurs pénaux, des psychologues et des écrivains publics interviennent aussi dans les MJD. Les acteurs les plus présents le sont à une fréquence d'un ou deux jours par semaine.

Dans toutes les MJD, des associations sont présentes, dans plus de la moitié des cas pour des activités d'accès au droit (56 %), dans un quart des cas pour l'aide aux victimes (24 %) puis pour l'activité judiciaire pénale (12 %) et pour l'activité judiciaire civile (11 %). Parmi les professionnels du droit, ce sont surtout les avocats qui sont mobilisés pour des consultations.

Dans les antennes de justice, le secteur associatif est moins présent, avec 32 % du temps d'intervention, contre 61 % pour les acteurs institutionnels et 7 % pour les professionnels du droit.

Encadré- Source et méthode

Afin de mieux connaître 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, les moyens, les intervenants et les activités exercées. L'enquête 2015 a porté sur 139 MDJ, dont 137 ont répondu et sur 37 antennes de justice, dont 32 ont apporté une réponse. Selon l'activité exercée, l'analyse peut porter sur un nombre de structures différent.

Le caractère polyvalent des MJD rend complexe l'évaluation de leur activité : si chaque domaine peut être appréhendé dans sa logique propre, la mesure globale de l'activité conduit à agréger des unités de mesures 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 mise en oeuvre ou de suivi de mesures.

² L. Brunin, P. Pirot, "L'activité des conciliateurs de justice en 2015", *Infostat Justice*, n°148.

Encadré – Les maisons de justice et du droit et l'accès au droit

Les premières MJD ont vu le jour en 1990 à titre expérimental afin d'instaurer une politique pénale de proximité. Convoquer les personnes dans des locaux plus proches de leur domicile devait permettre un traitement judiciaire plus rapide des infractions de petite et moyenne gravité, notamment dans les zones urbaines sensibles. Les ouvertures sont restées peu nombreuses (28) jusqu'en 1998. Durant la même période, des antennes de justice, structures similaires aux MJD, ont été mises en place à l'initiative des chefs du tribunal de grande instance et des collectivités locales. La politique d'accès au droit a été ensuite encadrée par la loi n°98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits, qui a modifié les conditions de création et d'ouverture d'une maison de justice et du droit. Les MJD ont reçu le statut d'établissement judiciaire et ne peuvent être créées que par arrêté du garde des Sceaux. Pendant les cinq années qui ont suivi l'entrée en vigueur de cette loi, 77 MJD ont été créées.

En 2009 et 2010, 21 tribunaux de grande instance et 178 tribunaux d'instance ont été supprimés³. Cette réforme de la carte judiciaire et ses incidences en matière d'accès au droit et à la justice ont conduit le ministère de la Justice, à créer de nouvelles maisons de justice et du droit dans les localités rurales dépourvues de juridictions. Le choix s'est porté sur des communes éloignées des tribunaux d'au moins 50 km, mais dotées d'une densité démographique significative (15 000 habitants au moins). De nouvelles MJD ont été ouvertes de 2010 à 2015, notamment dans 15 villes où le tribunal d'instance avait été supprimé, telles que Châteaubriant, Toul, Nogent-le-Rotrou, Lodève, Briançon, Saint-Julien en Genevois, Saint-Jean-de-Maurienne, Loudéac, Saint-Lô et Pontivy (voir carte).

MJD et antennes de justice s'inscrivent dans le cadre plus large de la politique d'accès au droit, qui est déclinée par les 101 Conseils Départementaux de l'Accès au Droit (CDAD). Ces derniers regroupent différents acteurs (juridictions, collectivités locales, institutions, professions, associations). Ces structures départementales et partenariales recensent les besoins, définissent une politique locale, coordonnent les permanences et impulsent des actions pour favoriser l'accès au droit, en application de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, modifiée par la loi n°98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits.

L'accès au droit a été consacré par l'article premier de la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du 21^e siècle qui prévoit que « le service public de la justice concourt à l'accès au droit et assure un égal accès à la justice ».

L'aide à l'accès au droit comporte :

- l'information générale des personnes sur leurs droits et obligations ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de la mise en oeuvre de ces droits ;
- l'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles ;
- la consultation en matière juridique ;
- l'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques.

Pour en savoir plus :

- E. Roumiguières - "L'activité des maisons de justice et du droit et des antennes de justice en 2003", *Infostat Justice*, n°81, avril 2005.
- L. Brunin, P. Pirot - "L'activité des conciliateurs de justice en 2015", *Infostat Justice*, n°148, février 2017.
- L. Brunin, P. Pirot - "Délégués et médiateurs du procureur : des acteurs essentiels de la mise en oeuvre de la réponse pénale", *Infostat Justice*, n°140, mars 2016.

³ Ont aussi été supprimés 62 conseils des prud'hommes, 55 tribunaux de commerce et 85 greffes détachés des tribunaux d'instance. En contrepartie, 7 tribunaux d'instance, un conseil de prud'hommes et 5 tribunaux de commerce ont été créés.