

**MINISTÈRE
DE LA JUSTICE**

*DIRECTION
DES AFFAIRES CRIMINELLES
ET DES GRACES*

*Secrétariat général
pour la Coordination de la
Politique de la ville*

Paris, le 19 MARS 1996

Circulaire

date d'application : immédiate

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

à

POUR ATTRIBUTION
Mesdames et Messieurs les Premiers Présidents
près les Cours d'Appel
Messieurs les Procureurs Généraux
près lesdites Cours

N° NOR : JUS-D-96-30031C
N° CIRC : CRIM-96-5iE5-19.03.96

Référence de classement :

Mots clés : Maisons de Justice et du Droit - Rapport de M. VIGNOBLE -
Justice de proximité, pénale et civile

Titre détaillé : Politique Judiciaire de la ville - zones urbaines sensibles - accès
au droit - traitement de la délinquance

Publié : BO

Modalités de diffusion

- Exemplaires adressés aux premiers présidents et aux procureurs généraux, à charge pour eux de les diffuser aux présidents des tribunaux de grande instance et procureurs de la République
- la diffusion aux directeurs régionaux de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse est assurée par leur direction respective.

Pièces jointes : fiches techniques en annexe
- organisation et direction,
- fonctionnement,
- aide à l'accès au droit - CDAJ,
- médiation civile,
- médiation pénale et réparation,
- projet de convention.

La commission sénatoriale "pour une justice de proximité" avait souligné dans son rapport que "l'accroissement de la délinquance quotidienne dans les communes ou quartiers défavorisés met en danger l'ordre public local, créé des zones... où le sort des victimes est très insuffisamment pris en compte". Les sénateurs ajoutaient que "dans son fonctionnement traditionnel l'institution judiciaire ne peut répondre avec efficacité à ce nouveau type de problèmes".

L'institution judiciaire n'est, ce l'évidence, pas la seule à devoir s'adapter à l'émergence des quartiers en difficulté. Peu ou prou, tous les services de l'Etat sont concernés. Mais, lieux où la fracture sociale est, plus que partout ailleurs, éminemment perceptible, les banlieues de nos villes lancent à la Justice un double défi.

Institution régaliennes s'il en est, la Justice doit, dans le cadre des missions qui sont les siennes et dans le scrupuleux respect de la règle de droit, participer à la lutte contre l'insécurité.

Dans les quartiers où il est devenu plus difficile aux services de l'Etat de faire respecter la loi, il appartient également à l'institution judiciaire, de participer à la réintroduction du droit sous toutes ses formes afin que le mode, normal de règlement des conflits soit l'application de la règle de droit.

C'est très exactement dans cet esprit que, dès 1990, ont été conçues les premières Maisons de Justice et du Droit. Initiative du Procureur de la République de PONTOISE, elles ont d'abord été implantées dans le Val d'Oise, puis dans le Rhône et dans d'autres départements. On en compte actuellement une trentaine qui obéissent à des conceptions et des organisations extrêmement disparates.

Si cette hétérogénéité peut apparaître comme une richesse, dans la mesure où elle est susceptible de permettre de mieux prendre en compte les réalités locales, elle constitue également un frein à leur développement en raison notamment du flou qui entoure leur statut exact.

Monsieur Gérard VIGNOBLE, député du Nord, s'était vu confié, le 19 octobre 1994, une mission tendant à la définition d'un cadre permettant de clarifier les engagements des différents partenaires qui participent à la création des Maisons de Justice et du Droit, et d'en assurer la pérennité. Il a déposé un rapport dont les propositions essentielles ont été adoptées par le Garde des Sceaux.

C'est la définition des objectifs des Maisons de Justice et du Droit, et de leur organisation, qui fait donc l'objet de la présente circulaire.

I°) - Les objectifs des Maisons de Justice et du Droit

Ainsi que l'avaient imaginé ses concepteurs, les Maisons de Justice et du Droit qui fonctionnent le mieux s'organisent autour de trois objectifs principaux qui, de manière imagée, constituent leurs trois étages.

A - Action purement judiciaire

La volonté d'apporter une réponse judiciaire à tous les actes de délinquance et donc de lutter contre un taux de classement sans suite excessif qui décrédibilise l'Institution, a amené les parquets à diversifier leurs modes de traitement ; médiation pénale, classement sous condition, réparation pour les mineurs, voire simple rappel à la loi, font désormais partie intégrante de toute politique pénale ambitieuse. Mesures souples

dont le contenu peut être extrêmement variable, elles constituent néanmoins dans tous les cas un facteur de resserrement du lien social et elles trouvent tout naturellement leur place dans une structure créée pour rapprocher la Justice du citoyen.

C'est donc d'abord autour de ces mesures alternatives aux poursuites exercées, sur mandat du parquet, par des associations agréées ou par des médiateurs personnes physiques que doivent s'organiser les maisons de la justice et du droit.

En ce qui concerne les mineurs, il convient que la dimension éducative des mesures dont ils font l'objet soit garantie par un éducateur désigné par la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse. La bonne connaissance des publics rencontrés et l'implication des éducateurs dans les différents dispositifs d'insertion et de prévention de la délinquance, les rendent les plus opérants pour faire de la Maison de Justice et du Droit "un lieu de régulation sociale dans le cadre judiciaire".

En ce qui concerne les majeurs, les Comités de Probation et d'Assistance aux Libérés pourront se saisir de la possibilité offerte par l'implantation d'une Maison de Justice et du Droit pour y organiser, dans le cadre d'un projet de service, des permanences délocalisées permettant un rapprochement géographique avec les personnes suivies.

Plus précisément en matière civile, l'activité juridictionnelle proprement dite ne pourra être exercée dans les maisons de justice que dans les conditions de l'article R 7-10- 1 -1 du Code de l'Organisation Judiciaire. Dans toute la mesure du possible, il serait souhaitable de veiller à ce que la délocalisation des audiences qui conduira les juges du siège à intervenir au sein des maisons de justice, ne nuise pas à la lisibilité des deux institutions dont les rôles respectifs doivent s'exercer dans des conditions propres à éviter toute confusion.

En tout état de cause, il convient d'exclure les contentieux où les parties n'ont pas la libre disposition de leurs droits, notamment en matière d'état et de capacité des personnes.

En revanche, une telle délocalisation peut s'avérer opportune pour l'exercice de missions confiées à des tiers agissant sur mandat judiciaire telles que les mesures de conciliation et de médiation.

B - Aide aux victimes et accès au droit

Situées au cœur de quartiers sensibles, les Maisons de Justice et du Droit ont pour vocation de replacer la loi au centre du dispositif social.

Dans cette perspective, les Maisons de Justice constituent un cadre privilégié de mise en œuvre de la politique d'aide à l'accès au droit définie par les conseils départementaux de l'aide juridique.

Ces conseils départementaux, qui ont pour mission de développer des actions d'information, d'orientation et de conseil afin de permettre aux personnes les plus démunies d'avoir accès à la connaissance de leurs droits en dehors de tout procès, pourront notamment mettre en place les permanences de consultations Juridiques dans les maisons de Justice et du Droit sur la base des accords qu'ils auront pris avec les professionnels du droit ou associations concernées.

Les conseils départementaux de l'aide juridique favorisent en effet le partenariat puisqu'ils réunissent sous la présidence du président du tribunal de grande instance, l'Etat,

le département, les organismes représentatifs des professions juridiques et judiciaires et les personnes morales de droit public ou privé (communes, associations...) qui décident d'y adhérer.

De façon plus générale, le second étage de la Maison de Justice et du Droit est celui du partenariat. A côté des magistrats, il convient, en effet, qu'y interviennent au gré des contacts noués localement : le barreau, d'autres administrations, des associations d'aide aux victimes, des associations de consommateurs, etc...

C - Information et vie du quartier

Si la plupart des Maisons de Justice et du Droit actuellement en cours de fonctionnement ont développé ces deux premiers types d'activité, très peu ont mis sur pied une véritable politique de communication à destination des élus locaux, des autres partenaires de la justice, mais aussi des populations.

Cette dimension de la Maison de Justice et du Droit, qui constitue le troisième étage, est pourtant essentielle. Expliquer la justice, faire tomber les préjugés qui encombrent souvent les discours portés sur l'Institution, mais également écouter ce que les citoyens, qui sont aussi des justiciables, et leurs élus ont à dire, apparaît, en effet, fondamental.

II°) - Organisation des Maisons de Justice et du Droit

Ainsi définis, les trois étages des Maisons de Justice et du Droit doivent s'édifier sur deux piliers complémentaires : indépendance et partenariat.

Indépendance parce qu'il ne saurait en être autrement dès lors qu'il s'y tient une activité proprement judiciaire, partenariat parce que c'est bien sûr cette dimension qui fait tout à la fois l'originalité et le succès de ces structures.

Ce double objectif doit être atteint dès lors que les maisons de la justice et du droit s'organisent dans le cadre de conventions entre les autorités judiciaires et une ou plusieurs collectivités locales où les obligations réciproques sont clairement définies. Il convient à cet égard d'ajouter, par rapport aux conventions actuellement passées que, conformément aux propositions de Monsieur VIGNOBLE :

- ◆ la charge de secrétariat et d'accueil doit être assurée, au sein de la Maison de Justice et du Droit, par un fonctionnaire de justice ;
- ◆ les collectivités territoriales, mettent à la disposition de la Maison de Justice et du Droit un local adapté, s'acquittent des dépenses d'investissement initial et couvrent les charges inhérentes à son fonctionnement quotidien.

Dans cette perspective, et dans le cadre du PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE, le Garde des Sceaux a décidé un programme d'extension des maisons de la justice et du droit dont la première tranche consistera dans la création de dix structures de cette nature en 1996.

Ces créations seront décidées par la Chancellerie au vu des demandes présentées par les chefs de juridiction sous couvert des chefs de cour. Seront satisfaites en priorité les demandes :

- ◆ témoignant d'une large concertation préalable au sein de la juridiction (siège et parquet) et à l'extérieur de celle-ci, notamment parmi ses partenaires habituels : barreau, secteur associatif, autres administrations.
- ◆ résultant d'un travail préparatoire au sein de la cellule justice pour la politique de la ville avec les représentants locaux de la protection Judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire ; et en dehors de celle-ci avec les autres acteurs de la politique de la ville et notamment, chaque fois qu'il en existe un, le sous-préfet à la ville.
- ◆ comportant des engagements respectifs de la juridiction et de la (ou des) collectivité(s) locale(s) concernée(s) conformes aux impératifs d'indépendance et de partenariat déjà évoqués.

J'attire, enfin, votre attention sur le fait que ces structures, relevant de l'autorité judiciaire, doivent s'inscrire clairement dans la politique de la ville et répondre à une nécessité en termes de justice de proximité.

Elles devront donc être implantées au sein de quartiers situés dans les départements prioritaires pour la politique de la ville, suffisamment éloignés du siège des différentes juridictions du ressort pour correspondre à un réel besoin.

Il importe que le secrétariat général pour la politique de la ville, placé auprès du directeur des affaires criminelles et des grâces, soit étroitement associé à l'élaboration des projets de création des maisons de la justice et du droit. Il appartiendra à ce secrétariat, qui coordonne les politiques développées par chaque direction aux fins de mener une véritable politique de la justice pour la ville, d'instruire les dossiers. Son association au projet dès sa conception doit permettre d'accélérer sa mise en forme tout en évitant que des dossiers qui ne répondent pas aux critères arrêtés par la présente circulaire, ne voient leur instruction menée à son terme alors qu'ils ne pourront pas recevoir le soutien de la Chancellerie.

Vous voudrez bien me tenir informé, sous le timbre du secrétariat général pour la politique de la ville, des difficultés que vous pourriez rencontrer dans le cadre de l'application de la présente circulaire.

François FALLETTI

Directeur des Affaires Criminelles et des Grâces,
Coordinateur pour la politique de la ville

ORGANISATION ET DIRECTION DES MAISONS DE JUSTICE ET DU DROIT

Les Maisons de la Justice et du Droit actuellement en fonction ont été créées, et sont toujours organisées, sur la base d'une convention conclue entre les chefs de la juridiction concernée et leurs interlocuteurs, à savoir :

- préfet., ou sous-préfet chargé des problèmes de la ville
- président du conseil général
- maire de la commune (ou maires des communes concernées suivant les cas)
- responsables des services déconcentrés de la protection Judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire
- directeur départemental des polices urbaines.

Les hypothèses où toutes les personnalités qui figurent dans cette liste ont signé la convention correspondent à des situations optimales.

Il est, en effet, des cas où ces conventions n'ont été conclues que sous la seule autorité du Procureur de la République ; il en est aussi où le bâtonnier, le directeur départemental de la sécurité publique ou le président du conseil général n'ont pas signé ce document.

Cette base contractuelle, recommandée par le rapport Vignoble, est également celle qui doit être adoptée pour les nouvelles Maisons de la Justice et du Droit. D'une part, en effet, elle correspond à la réalité de la démarche qui conduit à la création de ces structures, sa grande souplesse permet, d'autre part, mieux que tout autre cadre, et par exemple celui du Groupement d'intérêt Public un temps envisagé, de tenir compte des particularités locales.

Les signataires de la convention constituent le comité de pilotage de la Maison de la Justice et du Droit. Ce comité est chargé de la mise en œuvre de la convention qui fixe le rôle et la responsabilité de chacun des acteurs, et désigne l'autorité investie de la mission de direction.

Il est évident que plus le comité de pilotage est diversifié, meilleure est l'assise de la Maison de la Justice et du Droit dont les objectifs en termes de Justice de proximité nécessitent justement une étroite association et une concertation permanente avec les acteurs locaux de la politique de la ville.

Quelle que soit la formule choisie pour la direction au quotidien de cette structure, il importe que les deux chefs de juridiction s'y impliquent complètement, conformément au principe de dyarchie qui régit l'institution judiciaire et qui, bien compris et bien appliqué, constitue l'une de ses richesses.

FONCTIONNEMENT DES MAISONS DE JUSTICE ET DU DROIT

POUR LA DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES

1) Les moyens en personnel

Attributions

- Accueil-orientation-information de nature juridique en relation avec les autres intervenants notamment les permanences d'avocats.
- Secrétariat en rapport avec l'activité judiciaire de la Maison de Justice et du Droit.

Situation juridique

- Agents administrativement affectés à l'une des juridictions de première instance du département et mis à disposition de la Maison de Justice et du Droit.
- Catégorie B ou C
- Postes pourvus au regard de la situation des effectifs de fonctionnaires des juridictions du département soit par redéploiement, soit par création.

2) Les moyens matériels

Aide à l'installation

- 50.000 F seront attribués aux nouvelles Maisons de Justice et du Droit pour participer aux frais d'installation notamment pour l'équipement informatique

imputation budgétaire : chapitre 37-92 article 40. Ces crédits feront l'objet d'une délégation spécifique.

Fonctionnement courant

- Prise en charge des frais relatifs aux fournitures et aux consommables

imputation budgétaire : chapitre 37-92 article 50, imputés sur le budget de fonctionnement du tribunal de grande instance dont dépend la Maison de Justice et du Droit.

Ces dépenses devront faire l'objet d'une prévision et d'une gestion individualisée (une adaptation de la nomenclature sera réalisée pour faciliter cette mesure).

POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

- Prise en charge de l'ensemble des frais relatifs à l'hébergement (dépenses d'investissement et/ou dépenses locatives)
- Prise en charge des frais de fonctionnement courant (électricité, chauffage, entretien des locaux, mobilier, matériel de bureau, téléphone etc...)
- Attribution d'un véhicule automobile.

CONVENTION RELATIVE A LA CREATION ET AU FONCTIONNEMENT DE LA MAISON DE JUSTICE ET DU DROIT DE

ENTRE

- Le préfet de
- Le président du tribunal de grande instance de
- Le procureur de la République près le tribunal de grande instance de - Le maire de
- Le bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de
- un représentant du Conseil Départemental de l'Aide Juridique
- (.....)

Article 1 :

Il est créée, par les signataires de la présente convention, une maison de Justice et du Droit sur le territoire de

MISSIONS DE LA MAISON DE JUSTICE ET DU DROIT

Article 2 :

Cette maison de Justice a pour objet de développer des réponses alternatives pour lutter contre la petite et moyenne délinquance et le sentiment d'impunité. Elle constitue un cadre privilégié pour mettre en œuvre des mesures de médiation et conciliation judiciaires en matière civile, pour mener des actions d'aide aux victimes et d'aide à l'accès au droit en coordination avec le Conseil Départemental de l'Aide Juridique, dans les départements où un tel organisme a été institué.

Elle a à la fois une mission judiciaire et une mission d'accueil, d'information juridique et d'orientation du public, notamment des victimes.

Article 3 :

La réponse judiciaire adaptée à certaines formes de délinquance urbaine mise en œuvre dans cette maison de Justice et du Droit fait partie intégrante de la politique pénale déterminée par le procureur de la République près le tribunal de grande instance de dans le cadre des attributions exclusives qu'il tient de la loi.

Elle a pour fondement la commission d'une infraction et pour cadre d'appréciation l'opportunité des poursuites.

Elle a pour but d'apaiser le trouble social causé par l'infraction, d'en prévenir la réitération et de faire réparer immédiatement le dommage causé à la victime.

Elle a pour moyen, notamment, le rappel à la loi, la réparation, le classement sous condition et la médiation pénale.

Article 4 :

La mission d'accueil, d'aide et d'information du justiciable vise à offrir aux habitants de et en particulier aux plus démunis d'entre eux, les moyens de se repérer dans les circuits administratifs et judiciaires, à faciliter leur accès au droit, et à leur

apporter un soutien matériel, moral et juridique immédiat lorsqu'ils ont été victimes d'infraction. Elle est assurée, selon la spécificité des fonctions de chaque intervenant, par :

- Le greffier chargé de l'accueil,
- Les permanences du barreau,
- Les permanences de l'association d'aide aux victimes,
- (.....)

Article 5 :

La maison de Justice et du Droit est placée sous l'autorité près le tribunal de grande instance de

Article 6 :

Outre ses fonctions de coordination, la mission générale de rappel à la loi est assurée, en maison de Justice et du Droit, par le magistrat du parquet en relais avec d'autres substituts.

Article 7 :

Un "éducateur référent", choisi par le procureur de la République sur proposition du directeur départemental de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, participe, à la demande du magistrat coordinateur, aux réunions partenariales utiles.

Article 8 :

La médiation pénale et le suivi des classements sous condition sont confiés à
.....

Les mesures de réparation, quant à elles, sont prises en charge par un service désigné par la direction départementale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse.

Article 9 :

L'accueil et le secrétariat du magistrat coordinateur sont assurés par un greffier, volontaire, nommé par le greffier en chef, en accord avec les chefs de juridiction.

FONCTIONNEMENT DE LA MAISON DE JUSTICE

Article 10 :

Il est créé un Comité de Pilotage présidé par et composé des signataires de la présente convention.

Les représentants des services extérieurs de l'Etat et les présidents des associations concernées par l'objet de la maison de Justice et du Droit peuvent être invités à la demande de l'un des membres des fondateurs à participer aux travaux du Comité de Pilotage. Le directeur départemental de la police nationale et le directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse y sont invités d'office.

Article 11 :

Le Comité de Pilotage, pour ce qui concerne l'activité proprement judiciaire de la maison de Justice et du Droit, est informé des orientations retenues par l'institution

judiciaire, des résultats obtenus sous forme statistique et des enseignements qui peuvent en être tirés en terme de dysfonctionnements sociaux afin de permettre aux élus et aux responsables locaux de la politique de la ville d'agir plus efficacement au plan de la prévention et de l'action sociale.

Pour l'activité non spécifiquement judiciaire, il définit les orientations, décide de l'intervention des associations, de l'organisation générale, de la gestion et met en place des dispositifs d'évaluation utiles.

Il arrête le projet de budget qui doit rappeler, outre les recettes et les dépenses relevant de cofinancements, les postes intégralement pris en charge par l'un des partenaires, soit :

Par le ministère de la Justice :

- les salaires des magistrats du parquet et, le cas échéant, du siège ainsi que celui du greffier ; éventuellement les salaires des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse,

- les frais de Justice finançant la médiation et le suivi des classements sous condition, les frais de téléphone et petites fournitures (papeterie).

Par les collectivités locales :

- la mise à disposition des locaux et les charges liées à ces locaux. (entretien, chauffage, etc...)

Article 12 :

La présente convention est signée pour une durée de trois années renouvelables.

Chacune des parties signataires peut la dénoncer à tout moment avec un préavis d'une année.

Lorsque la dénonciation émane du préfet, des chefs de juridiction ou du maire, la convention est résiliée de plein droit à l'expiration du délai de préavis.

RÉAFFIRMER LE DROIT DANS LA VILLE :

LA JUSTICE DE PROXIMITÉ

Note d'orientation

Lors du séminaire du 24 novembre 1990 relatif à la nouvelle politique de la ville, le Gouvernement définissait un certain nombre d'objectifs pour parvenir à restaurer la paix civile dans des quartiers considérés comme difficiles.

Pour sa part, le ministère de la Justice, concerné au premier chef par le traitement de la petite et moyenne délinquance qui se développe dans ces quartiers, s'engageait à adapter et à améliorer son intervention afin notamment de réaffirmer le droit dans la cité.

De fait, la persistance ou l'accroissement de la délinquance quotidienne dans les communes ou quartiers défavorisés au plan socio-économique met en danger l'ordre public local et suscite, de la part des victimes, des attentes qui ne sont pas actuellement satisfaites.

Cette délinquance, en tant qu'elle est souvent le fait de jeunes qui banalisent des délits tels que l'usage de drogues ou les dégradations de monuments publics et de biens privés, révèle, outre des difficultés d'insertion évidentes, une méconnaissance de leurs devoirs civiques au regard notamment de la loi pénale.

En matière civile, le constat dressé est similaire puisque les droits comme les devoirs de chacun sont ignorés et l'accès à la Justice bien souvent un vain mot.

Or, le fonctionnement traditionnel de l'institution judiciaire dans les grands centres urbains ne permet pas d'y répondre avec suffisamment d'efficacité.

Les objectifs des maisons de justice et du droit

Les objectifs des maisons de justice sont ceux déjà définis de manière générale pour l'ensemble des expériences tendant à privilégier la Justice de proximité.

La maison de justice permet, en effet, de mieux assurer l'action judiciaire sur un quartier ou une commune, d'où

- Une meilleure connaissance, par l'institution judiciaire, de la réalité qu'elle traite, qu'il s'agisse de la population du quartier et de ses difficultés, de la délinquance qu'il génère et des causes de cette dernière. L'efficacité de la Justice, l'individualisation de ses décisions n'en sont que renforcées, d'autant que cette connaissance s'accompagne aussi de relations plus étroites avec les élus, les enseignants et policiers, les associations et les travailleurs sociaux qui œuvrent dans ces collectivités.
- Une plus grande accessibilité de la Justice pour les justiciables, grâce à une présence effective de celle-ci sur les lieux même de vie et à la proximité que cette présence permet par rapport aux victimes.
- Une meilleure compréhension de l'intervention de la Justice, trop souvent considérée comme distante et largement méconnue, la présence judiciaire dans les quartiers étant en elle-même fortement symbolique de la volonté de l'Etat de restaurer le droit en ces lieux et pouvant aussi contribuer à restaurer l'image de la Justice.

Concrètement, la maison de justice doit répondre aux objectifs suivants :

- Permettre l'accueil, l'aide et l'information des justiciables du quartier ou de la commune concerné, soit pour les informer de leurs droits, soit pour leur permettre de les exercer effectivement, soit pour leur apporter l'aide (matérielle ou psychologique) liée à leur qualité de victimes d'infractions. Les magistrats du parquet qui, en tant que ministère public auprès de toutes les juridictions du ressort, ont vocation à connaître des difficultés invoquées par les justiciables dans leurs rapports avec la Justice et de tenter d'y répondre ; les membres du barreau que la récente réforme de l'aide légale incite à systématiser les consultations juridiques gratuites (cf. la constitution des conseils départementaux d'aide juridique) ; les associations d'aide aux victimes... doivent participer, chacun en ce qui le concerne, à cette action pour faire connaître et respecter les droits de tous et accroître notamment l'aide dispensée aux victimes des quartiers concernés.
- Répondre de manière plus adéquate à la petite délinquance quotidienne. Ne pas sanctionner ou, ce qui revient au même, classer sans autre forme de réaction, de petits actes de délinquance aux motifs qu'ils sont le fait de délinquants primaires, de mineurs, voire qu'ils se situent dans un contexte familial ou de rapports de voisinage, risque de générer, par le sentiment d'impunité qu'une telle attitude provoque, des délinquances plus graves ou d'envenimer des conflits. En sens inverse, des poursuites systématiques, outre leur aspect irréaliste compte tenu de la charge des formations de jugement dans les

grandes juridictions, risque de provoquer plus de mal que de bien en aboutissant à des condamnations tardives et mal exécutées.

Il appartient ainsi aux parquets d'apporter une réponse judiciaire qui, sans être juridictionnelle, soit cependant tangible, rapide et adaptée. La pratique des classements sous condition avec obligation de faire ou de "la médiation pénale" répond à cet impératif : elle responsabilise le délinquant, assure la réparation ou l'indemnisation de la victime, et donne ainsi à l'intervention judiciaire une nouvelle efficacité grâce à des travailleurs sociaux qui suivent l'exécution des conditions posées par le parquet ou résultant de la médiation (6)¹.

Cette pratique n'est pas spécifique à la maison de justice mais l'effet de proximité lui donne une autre portée et les collectivités locales peuvent activement y contribuer (7)².

Elle doit, pour cela, être appliquée aux seuls délits qui participent véritablement à la délinquance quotidienne du quartier, tels les vols ou les petites violences, les dégradations, les différends entre voisins, les conflits familiaux (non-représentations d'enfants, non-paiements de pension alimentaire, abandons de famille, violences conjugales, violences à enfants...), les infractions à la législation sur les stupéfiants (les injonctions thérapeutiques pouvant être pratiquées sur place, en liaison avec les D.A.S.S.)...

Cela suppose de veiller à ce que le parquet soit bien saisi des faits délictueux relevant de la petite délinquance, et diversifie son approvisionnement. L'instauration de liaisons plus étroites avec les commissariats et brigades existants sur le quartier doit être l'occasion de rappeler aux services de police judiciaire que toute plainte doit faire l'objet d'un procès-verbal et être transmis au parquet, tout en permettant une exploitation plus efficace de ces plaintes. La présence judiciaire sur les lieux facilite aussi les signalements de la part des services préfectoraux, des administrations, des mairies, des îlotiers, des policiers municipaux, des établissements d'enseignement avec lesquels le parquet se trouve être directement en contact et lui permet de connaître d'actes de délinquance qui lui échappaient jusqu'ici, du fait de leur spécificité ou de l'ignorance du sort que la Justice pouvait leur réservier.

La médiation pénale peut enfin, dans certains cas, être utilement précédée soit d'une enquête rapide, soit d'une enquête de voisinage effectuée par un îlotier.

De manière plus ambitieuse, la création d'une maison de justice peut aussi entraîner une véritable déconcentration de l'action parquetière au niveau du quartier concerné, le magistrat responsable de l'antenne étant alors

- avisé de toutes les infractions ayant trait à la petite et moyenne délinquance constatée sur le quartier et en charge de l'action publique à mener à leur égard (traitement en maison de justice ou poursuite)

- chargé des relations avec les unités de police et de gendarmerie implantées sur place, ainsi que de leur direction et contrôle

- responsable des liaisons avec les élus locaux, les conseils communaux de prévention de la délinquance et les associations

(6) cf. la note spécifique de la direction des affaires criminelles et des grâces.

(7) cf., par exemple, les expériences tendant à associer les auteurs de "tags" à l'enlèvement de graffitis, sous la responsabilité des services municipaux ou de sociétés de transports publics.

- chargé de coordonner l'action judiciaire sur ce même territoire.

➤ Répondre de manière adéquate aux petits litiges d'ordre civil, par la présence de conciliateurs et de médiateurs familiaux ou même par la tenue, si les magistrats du siège le souhaitent, d'audiences "foraines" de la part des juges d'instance (en matière de consommation et de loyer notamment), des juges des enfants (tutelles aux prestations, sociales par exemple), voire des juges aux affaires matrimoniales. (pour les conciliations).

Il importe, en effet, que les maisons de justice ne se limitent pas au seul champ pénal car, pour les justiciables, la frontière juridique entre le droit civil et le droit répressif est largement méconnue.

Il n'en est pas moins vrai que les maisons de justice ont pour principale vocation d'apporter des réponses non juridictionnelles aux litiges, les formations de jugement requérant des modes de fonctionnement, un formalisme, voire une "distanciation" qui rendent difficile leur déconcentration.

➤ Assurer une meilleure coordination de l'intervention judiciaire sur un quartier

Dans cette optique, il importe que, dans la mesure où ils l'estimerait souhaitables, les services et associations puissent assurer en maison de justice les enquêtes rapides, le suivi des personnes placées sous contrôle judiciaire, des probationnaires, des condamnés à un travail d'intérêt général, et des mineurs faisant l'objet d'une mesure de liberté surveillée ou d'assistance éducative en milieu ouvert, lorsque l'intéressé réside dans le quartier considéré. De telles pratiques, conformes à l'idée même de sectorisation, permettraient une meilleure connaissance des populations suivies et de leurs difficultés, ainsi qu'une intervention plus cohérente.

➤ Ce type d'expériences doit aussi éviter certains travers

La maison de justice ne saurait ainsi se confondre avec tout autre service public ou s'ériger en service social supplémentaire. Elle doit, au contraire, affirmer sa spécificité judiciaire, y compris au niveau de ses locaux.

En sens inverse, elle ne saurait constituer une simple annexe du tribunal mais doit connaître des seuls contentieux et des seules populations intéressant le quartier concerné.

Elle ne doit pas non plus "stigmatiser" de manière négative un quartier désigné à l'opinion publique pour son associabilité et sa délinquance.

Ce type d'expérimentation doit être enfin intégré dans l'action du parquet et de la juridiction dans son ensemble, faute de quoi elle risque d'être perçue comme instituant une Justice à deux vitesses - l'une de "luxe" coûteuse en hommes et en moyens, l'autre traditionnelle et fonctionnant sur dossiers.

Il importe ainsi de rappeler qu'à des quartiers difficiles, lieux de non-droit et de forte délinquance, doit nécessairement correspondre une justice de très grande qualité ; que les efforts réalisés à ce titre au bénéfice de populations moins favorisées ne sont que l'expression la plus haute du principe d'égalité devant la Justice; et que ce type d'expérience, en enrichissant les tâches des magistrats et fonctionnaires des juridictions, est aussi de nature à permettre d'autres évolutions ultérieures pour l'ensemble de la Justice quotidienne exercée dans les palais de justice.

CHARTE SUR LES MAISONS DE JUSTICE ET DU DROIT

Exposé des motifs

Le développement rapide des grandes cités a conduit à l'apparition de banlieues et de zones urbaines où les populations connaissent des situations de marginalisation et se trouvent insuffisamment dans le champ d'application des modes de régulation de la vie collective.

L'action des pouvoirs publics et des responsables locaux doit s'y développer avec l'objectif d'y restaurer le droit, en recherchant l'adhésion des habitants concernés et en assurant l'articulation des différents programmes de lutte contre l'exclusion et l'insécurité.

Plus particulièrement, l'autorité judiciaire, dans le domaine qui lui est propre, et dans le respect des principes d'indépendance et d'égalité des citoyens devant la loi, ressent la nécessité et manifeste la volonté d'inscrire son intervention dans les réalités locales. Elle y voit l'occasion de faciliter l'accès des citoyens à leurs droits et d'apporter meilleure réponse aux petits litiges de la vie quotidienne qui continuent à dégrader le climat local. Elle y voit aussi le moyen de faire comprendre et de rendre plus efficaces les décisions de justice. A cet égard, le traitement des actes délictueux notamment peut revêtir diverses formes qui, indépendamment des décisions juridictionnelles, sont l'expression d'une politique de prévention de la récidive reconnue nécessaire dans les quartiers exposés à la délinquance quotidienne.

Parmi les différents modes d'intervention spécifiques qui marquent le souci de l'autorité judiciaire, et singulièrement du parquet, d'apporter une réponse rapide et adaptée à la petite et moyenne délinquance, la création d'une maison de justice et du droit constitue un mode particulièrement élaboré qui répond à un objectif large de pacification sociale dans la zone géographique concernée.

Dans cette perspective, une maison de justice et du droit requiert le concours permanent de plusieurs partenaires : les chefs de la juridiction dans le ressort de laquelle se trouve le lieu d'implantation, le directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse, le représentant de l'Etat dans le département, les collectivités locales et le barreau. Elle a pour caractéristiques spécifiques, d'une part, la participation directe d'un ou de plusieurs magistrats du parquet (voire éventuellement de magistrats du siège), qui, comme les fonctionnaires de l'institution judiciaire appelés le cas échéant à y intervenir, accomplissent leurs missions selon les principes et règles qui les régissent et dans le cadre de la politique définie. au sein du tribunal de grande instance, et d'autre part, l'existence d'une structure immobilière distincte des bâtiments judiciaires et accueillant les différents intervenants.

I - LES MISSIONS DE LA MAISON DE JUSTICE ET DU DROIT

- Article 1 :** La maison de justice et du droit tend à revaloriser le droit et à faciliter son accès.
- Article 2 :** La maison de justice et du droit doit être implantée- dans une commune ou un quartier défavorisé sur le plan économique, social ou urbain, connaissant un fort taux de délinquance,, génératrice d'insécurité ; de manière générale, la commune ou le quartier en question doit être situé dans un des treize départements-pilote pour la Ville ; à titre exceptionnel, il peut être situé dans un autre département, à condition qu'il s'agisse d'un site classé au titre du développement social des quartiers.
- Article 3 :** Dans la maison de justice et du droit s'exercent, de manière étroitement complémentaire, à la fois une intervention judiciaire et des activités d'accueil et d'information des justiciables, notamment des victimes d'actes de délinquance.
- Article 4 :** L'intervention judiciaire du parquet tend à apporter une réponse originale et mieux adaptée à certains comportements délictueux, dans un cadre partenarial.
- Elle s'inscrit expressément dans une politique pénale judiciaire dont elle est à la fois une application particulière et une manifestation affichée.
- Elle se traduit par le traitement individualisé des actes et des auteurs de délinquance selon des formes et des modalités plus propices à la reconstitution du tissu social. Elle s'oriente préférentiellement vers la prévention et la réparation. Elle a pour cadre juridique l'appréciation de l'opportunité des poursuites.
- Article 5 :** L'intervention judiciaire peut se traduire par l'exercice de fonctions de magistrats du siège, à leur initiative et selon les modalités qu'ils déterminent eux-mêmes.
- Article 6 :** L'intervention judiciaire peut également se situer dans le cadre d'une politique d'accueil de la juridiction et en constituer une application délocalisée.
- Article 7 :** L'accueil et l'information en maison de justice et du droit visent à mettre la population -en mesure de faire reconnaître ses droits et la Justice d'être mieux informée d'éventuels dysfonctionnements internes afin de lui permettre de tenter d'y remédier. L'aide aux victimes constitue un des aspects indispensables de cette activité.
- Article 8 :** La complémentarité des deux types d'activités en maison de justice et du droit (intervention judiciaire - accueil et information) implique la recherche de modalités interactives d'intervention.

II - CRÉATION ET ORGANISATION

II-A. : L'organisation des activités

1. Dispositions générales

Article 9 : La maison de justice et du droit ne constitue pas une entité juridique.

Article 10 : Les membres fondateurs de la maison de justice et du droit sont :

- le président et le procureur de la République du tribunal de grande instance, ainsi que le directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse, représentant l'institution judiciaire ;
- le préfet, représentant l'Etat et les administrations concernées ;
- le bâtonnier de l'ordre des avocats représentant le barreau ;
- le représentant du Conseil départemental de l'aide juridique ;
- les représentants élus des collectivités locales : la commune et, le cas échéant, le département.

Article 11 : La création d'une maison de justice et du droit donne lieu à la conclusion d'une convention entre les membres fondateurs (cf. annexe).

Article 12 : La création d'une maison de justice implique l'information préalable des magistrats et fonctionnaires de la juridiction afin de leur permettre de s'y associer.

Elle nécessite, en outre, le concours des représentants des services extérieurs du ministère de la Justice.

Article 13 : La création d'une maison de justice est subordonnée à l'envoi préalable à la Chancellerie, pour approbation, d'un dossier de présentation du projet comportant :

- l'exposé des motifs de création et d'implantation de la maison de justice et du droit ;
- l'indication des modalités d'intervention des magistrats du parquet et, le cas échéant, des magistrats du siège, et les incidences sur les effectifs et l'activité de la juridiction et des services extérieurs ;
- le contenu des engagements respectifs, notamment financiers, des membres fondateurs ;
- l'avis des chefs de cours.

Article 14 : La direction générale de la maison de justice et du droit est assurée par un comité de pilotage dont la convention précise les modalités de fonctionnement.

Ce comité de pilotage est présidé par le procureur de la République.

Il comprend, outre les membres fondateurs, les représentants des services extérieurs et administrations de l'Etat et les représentants d'associations qui concourent aux activités de la maison de justice et du droit, choisis par les membres fondateurs, ainsi que, le cas échéant, le représentant du maire qui préside le conseil communal ou intercommunal de prévention de la délinquance.

Les membres du comité de pilotage sont tenus à une obligation de discréetion.

Le comité de pilotage détermine l'utilisation des locaux. Il définit les grandes orientations et la compétence géographique de la maison de justice et du droit et procède à l'évaluation de son fonctionnement. Il établit un rapport annuel d'activité et un bilan financier co-signés par les membres fondateurs et rendus publics.

Il constitue, dans le respect des prérogatives de chacun des membres, un lieu de communication et d'échange d'informations entre les partenaires sur les diverses actions entreprises par ailleurs par l'un ou l'autre d'entre eux. Chacun d'eux informe le comité de pilotage des mesures et initiatives prises dans le cadre de sa propre mission institutionnelle et susceptibles d'avoir une incidence sur les activités de la maison de justice et du droit.

Cette information collective réciproque permet au procureur de la République d'éclairer les choix de la politique pénale qu'il définit. Elle exclut l'évocation des cas individuels.

Le comité de pilotage est obligatoirement consulté et émet un avis sur les décisions de l'un des membres fondateurs susceptibles de remettre en cause l'existence de la maison de justice et du droit ou d'en modifier fondamentalement les objectifs.

2. Organisation de l'intervention judiciaire

Article 15 : L'intervention éventuelle des magistrats du siège est décidée par eux, selon les modalités qu'ils déterminent, en considération, le cas échéant, des dispositions du code de l'organisation judiciaire.

Article 16 : Le procureur de la République détermine les modalités d'intervention des magistrats du parquet.

Eu égard aux objectifs et à la compétence géographique de la maison de justice et du droit, il définit les conditions de sélection des affaires qui y sont traitées, selon un triple critère :

- de gravité, par référence à la notion d'ordre public
- de simplicité, en ce qui concerne l'imputabilité des faits et les modalités de réparation du préjudice
- d'efficacité et de pertinence par rapport au traitement classique.

Article 17 : Cette modalité d'exercice de l'action publique est principalement orientée vers :

- le rappel à la loi,
- la réparation à l'égard des mineurs,
- le classement sous condition et la médiation pénale.

Elle s'accomplit dans le respect des droits de la défense et dans les limites des prérogatives du ministère public.

Article 18 : Le magistrat du parquet procède lui-même au rappel à la loi à l'égard de l'auteur de l'infraction pénale.

Article 19 : Pour faire procéder à la médiation ou s'assurer du respect des engagements pris par l'auteur de l'infraction, il peut avoir recours à d'autres intervenants habilités (conciliateurs, associations, travailleurs sociaux) et aux éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse, qui agissent dans le cadre d'une mission judiciaire.

Article 20 : Les intervenants qui agissent dans le cadre de la mission judiciaire définie par le magistrat du parquet, ainsi que le personnel administratif employé dans la maison de justice et de droit, sont tenus à une discrétion absolue.

Article 21 : L'organisation administrative afférente à l'intervention judiciaire en maison de justice et du droit est de la compétence du procureur de la République.

3. Organisation de l'activité d'accueil et d'information

Article 22 : Le comité de pilotage détermine la nature des prestations offertes au public, sans pouvoir en exclure l'aide aux victimes, et arrête la liste des personnes physiques et morales retenues pour les accomplir.

Le barreau y exerce de droit ses missions propres en la matière.

Le comité de pilotage détermine les conditions d'utilisation des locaux affectés à ces activités.

Article 23 : Les activités correspondant à l'aide à l'accès au droit peuvent être organisées et mises en œuvre selon la politique déterminée en ce domaine par le conseil départemental d'aide juridique et avec le concours de ce dernier, selon les modalités définies d'un commun accord.

II-B. L'organisation matérielle : la détermination des engagements

Article 24 : L'implantation et le fonctionnement d'une maison de justice et du droit nécessitent de façon permanente, pendant sa durée d'activité, la mise à disposition d'un local, du personnel, du matériel et des prestations de services.

Article 25 : La complémentarité des activités qui s'y déroulent implique la nécessité de retenir un budget commun.

Article 26 : Les engagements en personnel et financiers des partenaires pour la durée de la maison de justice et du droit sont énoncés dans la convention fondatrice.

Celle-ci précise la participation des partenaires au budget d'investissement et au budget de fonctionnement.

Article 27 : Pour favoriser l'installation de la maison de justice et du droit, le ministère de la Justice assure le financement de l'équipement informatique et le ministère de la Ville verse une première dotation de fonctionnement.

Article 28 : La médiation effectuée par les personnes et associations habilitées dans le cadre de l'intervention judiciaire sera prise en charge comme frais de justice par le ministère de la Justice.

La réparation exercée à l'égard des mineurs est prise en charge par le ministère de la Justice.

Celui-ci assume aussi la charge financière de l'intervention du magistrat du parquet, de l'éducateur de la protection judiciaire de la jeunesse, et, le cas échéant, du magistrat du siège.

Article 29 : Outre les financements ainsi assurés par le ministère de la Justice, les activités de la maison de justice et du droit sont prises en charge par les collectivités territoriales avec le concours négocié des partenaires réunis dans les conseils de prévention de la délinquance.

Article 30 : Les actions liées à l'accès au droit peuvent être financées par le conseil départemental de l'aide juridique.

Elles peuvent également l'être par des subventions allouées directement par les collectivités territoriales ou par tout organisme intéressé.

Article 31 : Chaque partenaire tient la comptabilité des dépenses afférentes aux engagements qu'il a souscrits et à ses personnels qu'il fait intervenir en maison de justice et du droit.

Article 32 : A l'aide des éléments communiqués par tous les partenaires, un bilan financier est établi annuellement.

ANNEXE

SCHÉMA DE LA CONVENTION TYPE

Cette convention contient notamment :

- la référence expresse à la charte des maisons de justice et du droit
- l'affirmation du principe de l'indépendance de l'institution judiciaire
- le rappel que l'intervention judiciaire en maison de justice fait partie intégrante de la politique pénale déterminée par le ministère public qui, en ce domaine, a la maîtrise exclusive
- - les règles déontologiques qui régissent les partenaires et les intervenants de la maison de justice
- la constitution d'un comité de pilotage présidé par le procureur de la République et comprenant, outre les membres fondateurs, les représentants des services extérieurs de l'Etat et des associations concernées., choisis par les membres fondateurs
- les modalités de travail du comité de pilotage
- la prévision d'échanges périodiques d'information, notamment dans le cadre des réunions du comité de pilotage, tant sur l'activité de la maison de justice que sur les diverses actions entreprises par ailleurs par l'un ou l'autre des partenaires, afin notamment d'éclairer les choix de la politique pénale définie par le parquet
- la prévision d'un rapport annuel d'activité et d'un bilan financier co-signés par les partenaires et rendus publics
- les engagements des membres fondateurs en, ce qui concerne plus particulièrement la prise en charge de l'installation et du fonctionnement de la maison de justice
- la durée de fonctionnement de la maison de justice et du droit qui ne saurait être inférieure à trois ans, renouvelable par convention expresse soumise aux mêmes conditions que la convention initiale
- l'indication d'un délai de préavis d'un an minimum (correspondant à la durée d'un exercice budgétaire) en cas de désengagement d'un partenaire assumant des charges financières, afin que puisse être mis en place un financement supplétif.