



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS
18, rue de la grange batelière 75009 PARIS
Tél. : 01 43 54 21 26 - Fax : 01 43 29 96 20
E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org
Site : www.union-syndicale-magistrats.org

Le 21 avril 2017

OBSERVATIONS DE L'USM

sur la féminisation des métiers du ministère de la justice dans le cadre de la mission confiée par le garde des Sceaux à l'inspecteur général de la justice

L'Union syndicale des magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (70,8 % des voix aux élections professionnelles en juin 2016).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

L'objet de la mission confiée par le garde des Sceaux est très vaste puisqu'elle vise l'ensemble des métiers du ministère mais l'USM s'en tiendra à l'étude du phénomène pour ou dans la magistrature.

La féminisation de la magistrature est l'évolution majeure connue par le corps depuis le début des années 1970- 1980.

Selon les données les plus récentes du Bilan social du Ministère de la Justice de 2014 les effectifs de magistrats comptent :

5 192 femmes et 3 000 hommes soit un pourcentage respectif de 63,4 % de femmes et de 36,6 % d'hommes .

La pyramide des âges des magistrats (page 37 de ce rapport en annexe) met en évidence que dans les plus anciennes générations (jusqu'à 55 ans) la proportion H/F était de l'ordre de 45/55%. Chez les quadragénaires, elle passe à 1/3 , 2/3, pour atteindre 1/4 et 3/4 dans la tranche des 35 ans. Dans les plus jeunes générations (25 /34 ans) c'est plus de 86 % des magistrats recrutés qui sont des femmes. Il existe donc un déséquilibre très important entre les sexes dans les recrutements de la magistrature.

Ce très net déséquilibre engendre nécessairement dans la gestion RH des impératifs en termes de conciliation vie privée/ vie professionnelle que la DSJ n'a pas encore pleinement mesurés.

Ce constat d'une féminisation grandissante du corps se double de celui d'une sous-représentation des femmes dans les fonctions hors hiérarchie et dans celles de chef de juridiction et de chef de cour.

I Mixité des métiers

Le CSM, dans son rapport d'activité 2012, de même que le CEVIPOF, se sont penchés sur les causes qui rendent la magistrature si attractive pour les femmes et qui en détournent les hommes. Le CEVIPOF voit la féminisation comme un symptôme de l'évolution des métiers de la magistrature, le passage d'une logique corporatiste avec un recrutement par cooptation à une logique de professionnalisation avec un recrutement par concours, c'est à dire s'inscrivant dans la reconnaissance des acquisitions en terme de savoir et de connaissances.

Un constat s'impose :

La féminisation de la magistrature trouve sa source dans la féminisation des études supérieures en dehors des carrières techniques et scientifiques et notamment dans la féminisation de la filière des carrières juridiques.

Cette féminisation de l'accès à la magistrature est liée, selon le rapport du CEVIPOF, à des représentations sociales persistantes sur les professions juridiques et les métiers de la magistrature en particulier (misérabilisme des rémunérations qui cantonne ces métiers en des activités procurant un salaire d'appoint pour un couple, idée que les fonctions de magistrat du siège sont plus compatibles avec une vie familiale que les autres professions juridiques).

Le CSM et le CEVIPOF ont présenté des recommandations pour inverser cette tendance qui n'ont pas toutes, loin de là, été suivies d'effet.

Pour l'USM, il convient de mettre en œuvre les recommandations suivantes :

Au niveau des viviers :

***Informer sur la diversité et la réalité des métiers** pour lutter contre les représentations inexactes véhiculées à propos des professions juridiques.

Cette information doit se faire au niveau des étudiants mais également dans les lycées pour tenter d'inverser la situation à la source. La féminisation des facultés de droit induit en effet une féminisation des candidatures au 1er concours de l'ENM et des promotions d'auditeurs. La communication sur la diversité des métiers dans la magistrature doit être poursuivie et renforcée. Depuis quelques années l'ENM a mis en place des vidéos de présentation des différentes fonctions. Ce type de campagne doit continuer de se développer y compris avec les outils de communication actuels. Il est temps de faire connaître au jeune public que le magistrat n'est pas seulement un juge mais peut être aussi un magistrat du parquet et que ses domaines d'intervention concernent les enfants, les personnes vulnérables mais aussi la lutte contre la criminalité grande et petite, le terrorisme ou bien la délinquance économique et financière, voire aussi des affaires sociales ou commerciales à enjeux considérables. Il suffit d'une rencontre auprès de lycéens pour comprendre l'importance de cette communication.

Dans un contexte de sous-effectifs généralisés et de vacances de postes nombreuses cet objectif n'a pu être atteint malgré l'investissement personnel des magistrats en activité. Ceux-ci sont mobilisés sur les priorités juridictionnelles et ne peuvent investir un temps suffisant dans ces missions

d'information pourtant essentielles au regard de l'ampleur du phénomène. Il faut peut être se tourner vers nos collègues jeunes retraités qui pourraient par leur expérience professionnelle récente et riche être des témoins auprès des jeunes lycéens et collégiens.

***Passer des conventions avec les facultés de droit pour accueillir en stage en juridiction des étudiants en droit de master 1 et 2.**

Là aussi cet accueil, pour entraîner des vocations, nécessite que du temps soit consacré à ces étudiants, ce qui est problématique dans le contexte actuel.

Au niveau de la mobilité :

La mobilité a longtemps été pensée comme une exigence pour l'accès aux emplois de responsabilité dans la magistrature. Elle était conçue à la fois comme une preuve indispensable de la motivation du candidat prêt à consentir des sacrifices familiaux, comme une garantie de l'impartialité qui doit caractériser l'exercice des fonctions judiciaires et comme une source d'enrichissement par l'accumulation d'expériences et l'acquisition de pratiques professionnelles diversifiées.

Cette conception qui a vécu son apogée pendant la mandature 2006-2011 du CSM a été assouplie par le CSM suivant, notamment en lien avec la réflexion menée par le groupe de travail sur la parité.

Cette exigence de mobilité, qui va au delà des contraintes statutaires, est une des causes de la sous-représentation des femmes dans les fonctions de responsabilité. On reviendra sur ce dernier phénomène dans le troisième volet de cette réflexion mais elle peut aussi détourner des éléments de valeur de la carrière de magistrat.

S'agissant de favoriser l'attractivité de la profession, **il convient de mieux accompagner les mobilités statutairement requises : passage au 1er grade impossible dans une juridiction où un magistrat a été en poste depuis 7ans, 2 postes au premier grade pour accéder à la HH.**

La DSJ ne s'est toujours pas dotée de **structures permettant d'accompagner les magistrats et leur famille à l'occasion des déménagements imposés** : aides à la recherche d'un logement, aide à la recherche d'emploi pour le conjoint, information sur les possibilités de scolarisation et/ou de garde des enfants. Il suffit de constater le nombre insignifiant de places dans les crèches relevant des ministères pour comprendre que nos métiers de magistrat ne se sont pas accompagnés d'une politique RH adaptée à une société où les deux parents ont chacun une activité professionnelle. Combien de nos actuels et même futurs palais de justice sont actuellement équipés voire adossés à une structure de garde d'enfants alors que c'est le cas bien souvent dans les hôpitaux, dans les préfectures ?

De même une coïncidence entre un seul mouvement annuel et la période de rentrée scolaire faciliterait l'organisation de la vie familiale des magistrats. La parution de cette transparence dans un délai permettant au CSM de rendre ses avis au moins trois mois avant la prise de fonctions serait également souhaitable.

S'agissant des intégrations, une attention plus grande aux situations familiales des candidats, lors de l'attribution du premier poste serait souhaitable. Ce mode de recrutement est susceptible en effet de fournir un nombre à peu près équivalent d'hommes et de femmes.

Le dernier rapport d'activité de la commission d'avancement (pour la période 2015-2016) montre que l'âge moyen des candidates ayant reçu un avis favorable à l'intégration sur le fondement de l'article 22 de la loi organique a été de 44 ans et sur le fondement de l'article 23 de 47 ans. L'âge moyen des candidats ayant reçu un avis favorable a été de 43 ans (article 22) et de 53 ans (article 23). Après le stage probatoire, la répartition par sexe reste dans les mêmes proportions sur cette même période : sur 52 dossiers examinés(articles 22 et 23) 13 hommes et 33 femmes ont reçu un avis favorable (6 stagiaires ayant reçu un avis défavorable).

Cette proportion de 2/3 de femmes et 1/3 d'hommes est identique à la proportion respective des magistrats et des magistrates dans la tranche d'âge des 40/44 ans du bilan social mais il n'est pas fait de distinction pour cette tranche d'âge en fonction de la voie de recrutement. C'est pourquoi, pour avoir une idée plus précise de cette pyramide des âges, il conviendrait de l'affiner en tenant compte de ces différents modes de recrutement.

S'agissant du détachement, toujours sur la même période autant d'hommes que de femmes ont reçu un avis favorable de la CAV, les femmes étant plus jeunes que les hommes en moyenne (respectivement entre 30 et 45 ans pour les femmes et pour les hommes les 3/4 ayant plus de 46 ans).

Enfin les recrutements des candidats à l'intégration en qualité d'auditeurs de justice sur les années 2013, 2014 et 2015 mettent en évidence un quasi équilibre entre les hommes et les femmes (respectivement en moyenne 37 % et 32,5%). Au cours des années 2014 et 2015 la proportion de candidats a été un peu plus élevée (35 % pour 31 % de candidates en 2014 et 41 % pour 31 % de candidates en 2015). En 2015 la moitié des candidats dans leur ensemble avait entre 31 et 33 ans.

Ces données font donc preuve que l'attractivité des métiers de la magistrature auprès d'un vivier de candidats ayant eu une activité professionnelle avant l'intégration est à peu près similaire pour les hommes et les femmes.

Un alignement sur les niveaux de rémunération et de carrière des magistrats des autres ordres juridictionnels serait également un levier. Les juridictions administratives ne connaissent pas un tel niveau de déséquilibre entre les sexes que les magistrats de l'ordre judiciaire.

II Équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle et familiale

*L'USM est favorable à un retour aux fondamentaux en matière de mobilité avec une application stricte des règles statutaires et l'abandon des règles non écrites ajoutées par la DSJ et le CSM, sauf si l'intérêt du service (apprécié au regard de la situation particulière du magistrat concerné) justifie une mobilité qui n'est pas statutairement imposée. Il en va ainsi de la règle non écrite des deux années dans le poste voire des trois années pour la première prise de poste. Il est très important que la conciliation vie privée/vie professionnelle devienne un véritable objectif pour la gestion RH de la DSJ .

*Pour faciliter la mobilité, il convient, à défaut d'un seul mouvement annuel qui constituerait la solution idéale, que les mutations, y compris pour les postes à responsabilité, s'effectuent à dates fixes, correspondant au calendrier scolaire ; que le calendrier des transparences, des avis du CSM et des publications des décrets de nomination soit respecté ; que les dispositifs de rapprochement de conjoints soient applicables aux magistrats ; que la mobilité, lorsqu'elle est statutairement exigée

soit facilitée (prise en charge des frais de déménagement, accompagnement des magistrats lors des changements de fonction, structure d'assistance pour la recherche d'appartements, d'établissements scolaires, de travail pour le conjoint ...).

*L'USM fait le constat d'une surcharge générale des magistrats liée à l'accroissement des charges de travail et à un sous-effectif qui trouve son origine dans un recrutement insuffisant pendant de nombreuses années et une absence d'anticipation des départs à la retraite de la génération du baby-boom. Cette surcharge de travail influe grandement sur la vie familiale des magistrats et notamment des femmes qui sont davantage soumise aux contraintes liées à l'éducation des enfants. L'USM insiste sur la nécessité d'un retour à des conditions de travail plus compatibles avec une vie familiale : application de la circulaire Lebranchu sur la durée des audiences ; priorisation des contentieux.

*Les conditions de travail au parquet doivent également évoluer ;

Le constat est que les fonctions du parquet font l'objet d'une désaffectation générale et plus particulièrement de la part des femmes.

L'évolution, au cours des 2 dernières décennies, du traitement des procédures pénales avec notamment l'apparition du TTR a renforcé les astreintes. Les permanences de fin de semaine et de nuit reviennent régulièrement avec des interventions souvent nombreuses et la nécessité de se rendre au palais ou sur les lieux de commission de l'infraction.

L'USM approuve les préconisations contenues dans le rapport 2012 du CSM :

- limitations des appels téléphoniques la nuit et le week-end end aux seules urgences qui nécessitent une réponse immédiate,
- mutualisation des permanences dans les petites juridictions,
- organisation du travail plus souple avec possibilité d'effectuer les tâches de rédaction à domicile,
- application dans l'ensemble des parquets de la réglementation sur le temps de travail (repos hebdomadaire d'au moins 35 H, durée quotidienne du travail ne pouvant excéder 10 H avec une amplitude maximale journalière de 12 H, repos quotidien de 11 H minimum)
- application des dispositions relatives aux temps de récupération.

L'IGSJ avait également formulé des recommandations du même ordre dans son rapport sur le TTR.

A ce jour, la DSJ n'a malheureusement diffusé aucune note relative à l'application de la réglementation. Cependant dans certains parquets des décisions ont été prises pour se mettre en conformité avec la loi. Il en va ainsi de la note du procureur général près la cour d'appel de Versailles pour les permanences de nuit des parquets de Nanterre, Versailles et Pontoise .

III Les responsabilités paritaires

La sous-représentation des femmes dans les fonctions HH et dans les fonctions de chef de juridiction et de chef de cour est le deuxième trait majeur de l'évolution du corps.

S'agissant des présidents :

En 2015, 68 des 168 TGI TPI étaient présidés par des femmes (41,07%) et 95 par des hommes (56,54%), 4 postes étaient vacants.

Seuls 20 des 54 postes HH étaient occupés par des femmes (37,03%) alors que le % de candidates était de 38,05.

49 des 110 autres (1er Grade, B bis) étaient occupés par des femmes (44,54%) alors que le % des candidates était de 41,89%.

S'agissant des Premiers présidents :

En 2015, 8 CA ou TSA sur les 37 sont présidés par des femmes, soit 21,62% alors que le % de candidature était de 22,11 %.

Pour les postes de procureurs de la République, les statistiques sont encore plus défavorables. Seuls 20% des postes HH sont occupés par des femmes et seuls 33% des autres postes, y compris B bis, sont occupés par des femmes.

La situation des PG s'est par contre très récemment améliorée avec une parité hommes-femmes.

Les causes :

Les charges familiales et les contraintes liées à l'éducation des enfants demeurent davantage supportées par les femmes.

Les femmes s'auto-censurent. Elles deviennent disponibles pour des postes de responsabilité qui demandent une grande disponibilité et une amplitude de travail importante lorsque les enfants sont suffisamment autonomes. De ce fait, elles doutent de leur capacité à exercer tardivement des fonctions de responsabilité.

Elles sont en concurrence avec des hommes qui ont déjà une expérience de chef de juridiction sur des postes attractifs correspondants à un déroulement normal de carrière en fonction de leur ancienneté.

Elles hésitent, dans ces conditions, à candidater sur des postes de chef de juridiction 1er grade B bis alors qu'elles peuvent prétendre, compte tenu de leur ancienneté, à des postes de président de chambre HH, financièrement plus intéressants.

Les données du bilan social 2014 montrent par exemple que proportionnellement à leur nombre par tranche d'âge les femmes de 35-39 ans et de 40-44 ans sont plus nombreuses que leurs homologues masculins à ne suivre aucune formation continue. Les causes sont pour l'instant non renseignées, même si les périodes de maternité et les charges de famille avec de jeunes enfants sont sûrement un des facteurs d'explication. En revanche c'est l'inverse pour les magistrates à partir de 45 ans. Elles sont moins nombreuses que les magistrats à ne pas suivre ces formations.

Ces données sont à prendre en compte dans le parcours professionnel des femmes dans la magistrature notamment à propos de l'accession aux grades supérieurs. A ce titre il serait intéressant de connaître l'âge moyen d'accession des femmes et des hommes magistrats aux postes B Bis et HH.

Ce même bilan révèle une différence en moyenne de 929 euros de rémunération mensuelle entre les femmes et les hommes. Cette différence est encore plus importante si l'on regarde les primes (indemnités indexées) et la NBI (cf tableau page 142 en annexe)

Une étude d'appel à projet commun DGAFP et Défenseur des Droits du 10 mars 2015 a mis en évidence deux causes aux écarts de rémunération entre hommes et femmes dans l'administration et qui valent aussi pour les magistrats : la féminisation récente et le traitement différent des carrières, la maternité et le temps partiel qui influent sur le déroulé de carrière et donc sur la rémunération.

Il sera intéressant que les futurs bilans sociaux du ministère de la justice approfondissent les critères afin de vérifier l'impact précis de ces deux causes sur le parcours professionnel des femmes dans la magistrature.

A cet effet il conviendrait d'affiner les comparaisons hommes/femmes, en reprenant les classes d'âge et en effectuant des panels de comparaison à partir d'une même ancienneté, ces comparaisons pourraient être affinées en fonction de la composition familiale (charge d'enfant, nombre et âge de ceux-ci, charge de parents dépendants).

Les remèdes :

L'USM est peu favorable aux quotas et à la discrimination positive qui compte tenu de la structure du corps finirait par favoriser les hommes.

Elle estime indispensable que les femmes ne soient plus pénalisées dans leur évaluation et leurs avancements de carrière lorsqu'elles utilisent des dispositifs de droit (congé parental et temps partiel notamment). Si ces dispositifs sont également accessibles aux hommes, le constat est en effet que ce sont les femmes qui y recourent le plus. L'USM souhaite que le temps du congé parental soit plus totalement inclus dans la durée nécessaire pour accéder au 1^{er} grade.

L'USM insiste sur la question de la gestion des ressources humaines dans la magistrature. Pour pouvoir mener une véritable politique de ressources humaines, il convient de centraliser ces questions dans les mains du CSM, par le rattachement à celui-ci de tout ou partie de la DSJ.

L'USM approuve en outre ces évolutions décidées ou prônées par le CSM :

-Prise en compte de desiderata géographiquement restreints pour l'accès aux fonctions de chef de juridiction ;

-Possibilité d'être nommé chef de juridiction dans le ressort d'une cour d'appel où le ou la candidat(e) exerce déjà ;

-Nomination à des postes de chef de juridiction hors hiérarchie sans avoir exercé auparavant ces fonctions si le parcours antérieur est suffisamment qualifiant ;

-Prise en compte des parcours différents : mobilités fonctionnelles, capacité d'adaptation, richesse et multiplicité des fonctions exercées, aptitude démontrée à la gestion et à l'administration ;

-Dissociation du grade et de l'emploi pour permettre à des collègues d'occuper des postes de chef de juridiction classés B bis tout en étant nommés parallèlement à des fonctions HH (président de

chambre ou avocat général dans une cour d'appel).

En conclusion, l'USM souligne que le rapport d'activité du CSM qui pose les constats et suggère les remèdes date de plus 4 ans sans que de réels efforts susceptibles de remédier à la fois à la désaffection des hommes pour les carrières judiciaires et à la sous-représentation des femmes dans la haute hiérarchie et dans les fonctions de responsabilité aient été entrepris, hormis l'application de fait mais non clairement affirmée de quota pour la nomination des procureurs généraux.

L'USM n'approuve pas cette option qui ne répond pas au problème de fond résidant dans l'insuffisance des candidatures féminines à ces postes de responsabilité et souhaite la mise en œuvre rapide et volontariste des mesures qu'elle préconise.