

## **TEMPS DE TRAVAIL ILLIMITE DES MAGISTRATS : NOS OBSERVATIONS**

*Observations à l'appui de la plainte déposée devant la Commission européenne contre la France pour manquement au droit de l'UE sur le temps de travail des magistrats*

*Audition par la Commission européenne - unité droit du travail de la direction générale de l'emploi, affaires sociales et inclusion – 25 septembre 2023*

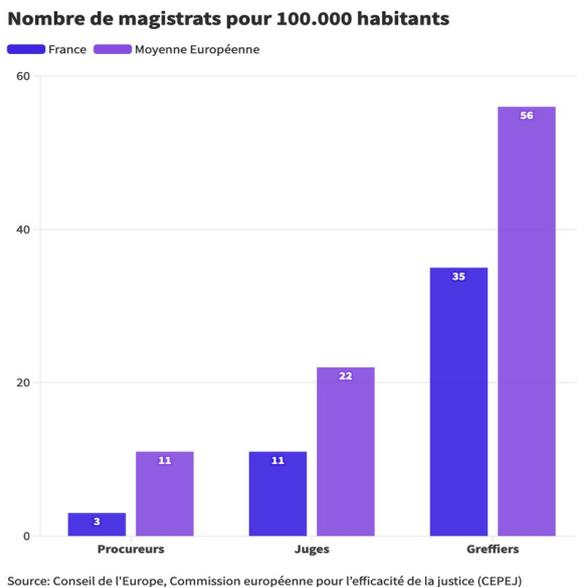
Le Syndicat de la magistrature est une organisation syndicale de magistrats qui a pour objet de :

- veiller à ce que l'autorité judiciaire puisse exercer sa mission en toute indépendance ;
- étudier et promouvoir toutes les réformes nécessaires concernant l'organisation et le fonctionnement de la justice, ainsi que le recrutement, la formation et la carrière des magistrats ;
- défendre les intérêts professionnels des membres du corps judiciaire ;
- informer ses membres sur les plans professionnels et syndicaux ;
- veiller à la défense de la liberté et des principes démocratiques ;

Ayant recueilli 33 % des votes lors des dernières élections professionnelles (2022), le Syndicat de la magistrature peut se prévaloir d'une forte représentativité au sein de la magistrature judiciaire française.

Introduction : les raisons d'une plainte contre la France devant la Commission européenne....	2
A. Etat des lieux : les règles du droit de l'UE relatives au temps de travail ne sont pas respectées dans les juridictions françaises.....	2
B. Conséquences : la santé et la sécurité au travail des magistrats français ne sont pas protégées et la qualité de la justice en France se dégrade.....	3
C. Face à l'inertie de l'État français, les organisations représentatives des magistrats se tournent vers la Commission européenne pour exiger de la France le respect de ses obligations en matière de temps de travail.....	4
1 – Gouvernance sur la question du temps de travail et lien de subordination : les magistrats ne sont pas des travailleurs autonomes et la France est en infraction au droit de l'UE en ne respectant pas les garanties qui leur sont accordées.....	5
A. Les magistrats ne sont pas des travailleurs autonomes.....	5
B. La France ne respecte pas le droit de l'UE.....	12
2 – Compte tenu de la spécificité de leur mission, un régime dérogatoire pourrait être prévu mais la France a manqué à son obligation de transposition (depuis 1993, première directive UE sur le temps de travail 93/104/CE du Conseil du 23 novembre 1993).....	12
Conclusion – droit formel vs droit réel.....	14

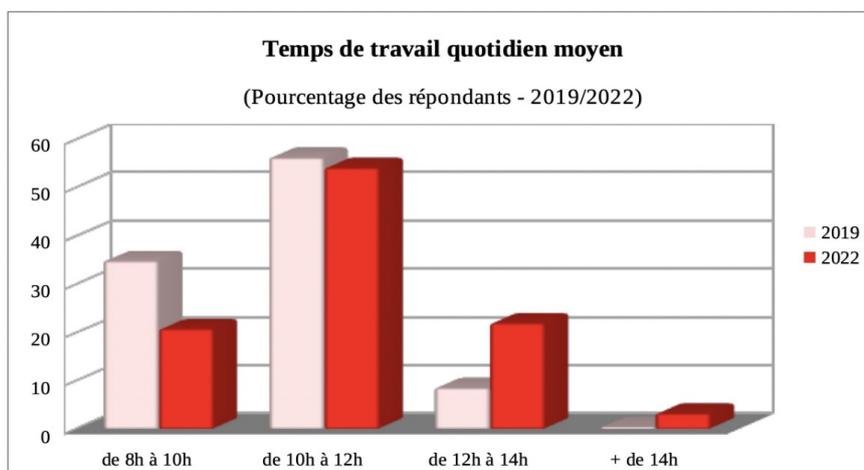
## Introduction : les raisons d'une plainte contre la France devant la Commission européenne



### **A. Etat des lieux : les règles du droit de l'UE relatives au temps de travail ne sont pas respectées dans les juridictions françaises**

Le Syndicat de la magistrature a mené récemment (décembre 2021) une étude sur la charge de travail des magistrats comportant plusieurs questions sur le temps de travail. Le résultat est sans appel : 82,6 % des magistrats répondants ont déclaré travailler plus de 10 heures par jour (en incluant le temps travaillé le soir et le week-end) dont 26,2 % plus de 12 heures par jour (cf. pièce jointe n°1 – L'envers du décor#2 )

La situation actuelle dans les tribunaux français est celle d'une absence totale de règles protectrices pour les magistrats : les amplitudes horaires auxquelles ils sont astreints sont régulièrement excessives (journées de travail de 13 ou 14h avec la multiplication des audiences nocturnes, cf. pièce jointe n°2 revue de presse), le temps de repos minimum n'est pas respecté - le travail à domicile ayant des effets aggravants sur l'absence de frontière vie personnelle / vie professionnelle, les congés sont pris pour rattraper du retard de rédaction ou ne sont pas pris et déposés sur un compte épargne temps qui ne peut jamais être utilisé.



Graphique issu de l'envers du décor #2 – sur 842 répondants, 82,6 % déclarent travailler plus de 10h par jour.

## ***B. Conséquences : la santé et la sécurité au travail des magistrats français ne sont pas protégées et la qualité de la justice en France se dégrade***

→ les conditions de travail et d'exercice des magistrats ne cessent de se détériorer sans que leur autorité de tutelle ne prenne de mesure adéquate pour y remédier.

Des situations doivent être ici exposées : deux magistrates sont décédées depuis 2021 en lien probable avec leurs conditions de travail (une magistrate est décédée à l'audience au tribunal judiciaire de Nanterre en 2022, une magistrate de la cour d'appel de Douai s'est suicidée en 2021) ; un magistrat a fait une tentative de suicide cet été 2023, laissant un courrier incriminant exclusivement ses conditions de travail. L'on peut y ajouter le décompte morbide des agents du greffe – récemment en grève pour une meilleure reconnaissance de leur statut – ou des services techniques : un agent s'est pendu dans les geôles du tribunal de Valenciennes en septembre 2023, laissant un message explicite sur ses conditions de travail, une greffière est morte au tribunal de Saint-Malo au printemps dernier (une enquête est en cours), une directrice de greffe est décédée dans son bureau au tribunal judiciaire de Montpellier en novembre 2021 (l'enquête CHSCT a établi le lien avec ses conditions de travail).

Ces exemples dramatiques illustrent de façon extrême ce que notre organisation syndicale tente de faire reconnaître depuis plusieurs années : la santé et la sécurité au travail des agents des services judiciaires n'est pas assurée, dans un contexte où la France est un mauvais élève, en Europe, pour la mortalité au travail (2 morts par jour), notamment du fait du non-respect des règles sur le temps de travail, la limitation du temps de travail étant un principe élémentaire de la protection de la santé des travailleurs. Le nombre de magistrats en arrêt maladie pour burn out est en augmentation manifeste, raison pour laquelle le ministère de la justice est si réticent à comptabiliser ce phénomène et à en échanger avec les partenaires sociaux.

Ces conditions de travail dégradées entraînent une importante souffrance éthique chez les magistrats, laquelle a donné lieu à une expression collective d'une ampleur inédite suivie d'une grève tout aussi inédite des magistrats en 2021 (cf. pièce jointe n°3 - Tribune des 3000 et revue de presse).

→ L'état du service public de la justice en France est fortement dégradé

La question du temps de travail des magistrats ne recouvre pas que celle de leur santé au travail. Elle en soulève d'autres, directement en lien avec la qualité de la justice. Peut-on être bien jugé par des juges épuisés ? Peut-on être bien jugé dans une justice engorgée ? L'Europe, via la CEDH saisie de ces difficultés, a déjà répondu par la négative à ces questions (cf. condamnation de la France pour violation de l'article 6, *Makhfi c. France*, 19 octobre 2004 pour des débats ayant duré 15h45 ; condamnation de la France pour violation de l'article 6, *Tabouret c. France*, 12 mai 2022 en raison du non-respect du délai raisonnable de la procédure).

Il faut ajouter à ces condamnations la litanie des rapports sur l'état de la justice en France, le dernier en date, celui des états généraux de la justice faisant le constat accablant d'un service public à bout de souffle qui ne parvient plus à remplir ses missions (cf. [rapport Sauvé](#)).

Depuis des décennies les organisations syndicales sont mobilisées sur la question des moyens, sans succès. L'État n'embauche pas suffisamment de juges, ni de procureurs (rappel des recrutements de magistrats des dernières années : 371 en 2016, 345 en 2017, 356 en 2018, 309 en 2019, 297 en 2020, 335 en 2021, 261 en 2022, 380 en 2023<sup>1</sup>) mais il confie toujours plus de missions aux magistrats. C'est ainsi que la France a l'un des plus faibles effectifs de procureurs en Europe (3,2 pour 100 000 habitant, la médiane européenne étant de 11,1) et doit faire face simultanément à un nombre très élevé d'affaires pénales de première instance reçues (6,1 affaires pour 100 habitants, sachant que la médiane s'établit à 2,8). Par ailleurs, les procureurs français

---

1 [Recrutement des magistrats : le compte n'est pas bon](#)

doivent accomplir 12 missions différentes là où la plupart en ont moins de 5 (source rapport CEPEJ cycle 2022<sup>2</sup>).

### ***C. Face à l'inertie de l'État français, les organisations représentatives des magistrats se tournent vers la Commission européenne pour exiger de la France le respect de ses obligations en matière de temps de travail***

Les organisations syndicales participent à toutes les instances de dialogue social du ministère de la justice, mais la question du temps de travail n'y est jamais abordée.

Les magistrats se mobilisent très régulièrement via leurs assemblées générales dans les tribunaux en votant des motions, et via leurs représentants syndicaux, pour tenter de faire entendre leur revendication d'une réglementation de leur temps de travail dont le pendant est la limitation de leur charge de travail ; ils manifestent, font grève, écrivent des tribunes dans la presse, etc. Certaines juridictions ont mis en place des groupes de travail sur les audiences tardives. Aucune de ces actions n'est efficace.

Le Syndicat de la magistrature utilise depuis longtemps l'arme du droit pour faire reconnaître la légitimité de ses revendications. Par conséquent, des procédures ont été initiées pour vaincre l'inertie de l'État sur la question de la santé et sécurité au travail des magistrats.

→ *Recours contentieux initiés par notre organisation* (cf. pièce jointe n°4)

Le 22 janvier 2022, les organisations syndicales des services judiciaires siégeant au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ministériel (CHSCT devenu formation spécialisée du Comité Social d'Administration en 2023) ont unanimement voté une demande d'expertise par un expert agréé sur le fondement de l'article 55-1 du décret n°82-453 du 28 mai 1982<sup>3</sup> pour risque grave (auquel sont exposés les personnels des services judiciaires). Le ministre de la justice a refusé d'y faire droit, au motif d'une « *absence de caractérisation d'un risque psychosocial grave auquel serait exposé l'ensemble des personnels de la direction des services judiciaires* ». Le recours gracieux des représentants du personnel a été rejeté par le ministre. Les représentants du personnels ont de nouveau formulé cette demande lors du CHSCT-M du 30 juin 2022, que le ministre a de nouveau rejeté, ainsi que le recours gracieux qui s'en est suivi.

Un recours contentieux initié notamment par le Syndicat de la magistrature et le syndicat CGT des chancelleries et services judiciaires (représentant les personnels de greffe) est toujours pendante devant le tribunal administratif de Paris contre cette décision de refus. Le référé initié dans le même temps que le recours au fond avait été rejeté par ordonnance du 30 juin 2022 en raison du défaut d'urgence, le tribunal administratif ayant retenu l'argument du ministre de la Justice selon lequel la demande d'expertise allait de nouveau être examinée prochainement.

Près de 18 mois après cette ordonnance, il est manifeste que cette affirmation a été faite pour les besoins de la procédure, aucune expertise n'ayant été ordonnée et la question du temps de travail n'ayant fait l'objet d'aucun accord ni même d'ouverture de négociations avec les représentants des magistrats. L'ANACT (agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, sous la tutelle du ministère du travail et dont l'objet est sans rapport avec le sujet de la souffrance au travail) mandatée par le ministère pour étudier la question n'a réalisé qu'un simple powerpoint visant à dresser une feuille de route ayant donné lieu à de nouveaux groupes de travail pour réfléchir à l'étendue de sa mission. Les techniques dilatoires du ministère de la Justice ne font plus guère de doute.

Le Syndicat de la magistrature a également initié des recours pour se voir communiquer des rapports de l'Inspection générale de la justice faisant suite au suicide d'une magistrate en août

<sup>2</sup> [CEPEJ cycle 2022 \(données 2020\)](#)

<sup>3</sup> Article abrogé et remplacé par l'article 66 du décret n°2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'État

2021 et au décès d'une magistrate à l'audience en novembre 2022. Ces rapports, susceptibles de mettre en lumière des liens entre les conditions de travail des magistrats, et le décès de ces deux collègues sont des documents communicables au sens de la loi du 17 juillet 1978, que le ministre refuse pourtant de communiquer. Nous faisons l'analyse que ce refus est motivé par le refus plus général du ministère de la Justice de dialoguer sur les conditions de travail des magistrats et notamment sur le temps de travail des magistrats.

C'est au regard de l'ensemble de ces éléments que nous sollicitons aujourd'hui qu'une procédure d'infraction au droit de l'UE sur le fondement de l'article 258 du Traité soit ouverte contre l'État français, pour non-application de la réglementation européenne sur le temps de travail malgré la transposition de la directive, ou pour non-transposition de la directive selon l'analyse qui sera faite par la Commission du statut – dérogatoire ou non en vertu de l'article 17 de la directive – des magistrats judiciaires français. A tout le moins, les conditions semblent réunies pour qu'une mise en demeure de se conformer au droit de l'UE soit adressée à l'État français.

En effet, selon la communication interprétative relative à la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail : « *L'un des objectifs est de veiller à l'application effective des normes minimales existantes de l'UE contenues dans la directive et ainsi favoriser une protection accrue de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques associés à des heures de travail excessives ou inappropriées et à des périodes de repos insuffisantes, au bénéfice de toutes les parties* ». Or il est indéniable que le droit de l'UE en matière de temps de travail n'est pas appliqué de manière effective dans les tribunaux français.

Le Syndicat de la magistrature soutient que les magistrats relèvent du régime général : c'est le sens des normes produites par l'État français sur le temps de travail des magistrats (transposition), lesquelles ne sont pas appliquées. La France est donc en infraction pour non application du droit de l'UE (I).

Si toutefois la Commission analysait que les magistrats relèvent d'un régime dérogatoire prévu par l'article 17 de la directive, alors la transposition faite par la France est incomplète et les garanties minimales de la Charte des droits fondamentaux de l'UE prévoyant que tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité, à la limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire, ainsi qu'à une période annuelle de congés payés (article 31) ne sont pas appliquées. La France est donc dans ce cas, également en infraction au droit de l'UE (II).

\*\*\*

## **1 – Gouvernance sur la question du temps de travail et lien de subordination : les magistrats ne sont pas des travailleurs autonomes et la France est en infraction au droit de l'UE en ne respectant pas les garanties qui leur sont accordées**

### ***A. Les magistrats ne sont pas des travailleurs autonomes***

Statutairement indépendant (art. 64 de la Constitution), les magistrats français ne peuvent recevoir aucune instruction du pouvoir exécutif en ce qui concerne leur activité juridictionnelle ; les procureurs reçoivent par circulaire du garde des Sceaux des directives générales de politique pénale mais aucune instruction dans les affaires individuelles depuis une réforme de 2013<sup>4</sup>. Il est toutefois exact qu'en France, l'organisation du ministère public est très hiérarchisée. Chaque membre d'un parquet est soumis à l'autorité de son supérieur et du procureur de la République ;

---

4 Loi n° 2013-669, 25 juill. 2013, relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique.

les parquets des juridictions de première instance sont soumis au parquet général, lui-même soumis à l'autorité du ministre de la Justice. De plus, le garde des Sceaux détient un pouvoir disciplinaire à l'encontre des magistrats du parquet.

Mais au-delà des différences statutaires entre magistrats du siège et du parquet, sur le plan de l'organisation du travail et du volume d'activité qui leur est imposé – donc de la durée du travail – les procureurs sont, comme leurs collègues du siège, des agents qui travaillent dans une organisation au sein de laquelle leur autonomie est limitée.

Il importe de distinguer l'office du juge ou du procureur et sa qualité d'agent au sein d'une administration. A ce titre, de nombreuses décisions sont imposées, par l'exécutif ou par la loi, et le lien de subordination est indéniable.

Ainsi, les magistrats sont totalement dépendants, pour la durée du travail, de la charge de travail qui leur est imposée. Cette charge de travail dépend :

1/ des effectifs nationaux de magistrats alloués par l'exécutif et le Parlement (très insuffisants *cf.* rapport CEPEJ) ;

2/ de la répartition de ces effectifs par le pouvoir exécutif, via une circulaire de localisation des emplois actualisée chaque année (*cf.* pièce jointe n°5) ;

2/ d'une répartition des effectifs de magistrats décidée par l'exécutif après un dialogue de gestion avec les chefs de cour d'appel (opaque et inégalitaire, *cf.* [nos cartes interactives](#) montrent une répartition très inégalitaire) ;

3/ de décisions prises par le président et le procureur dans chaque juridiction sur l'organisation des services.

#### A.1 – Les magistrats français exercent au sein d'une organisation administrative hiérarchisée

Les magistrats s'inscrivent dans une unité de travail qui est celle de la juridiction, tribunal judiciaire ou cour d'appel<sup>5</sup> - que l'on pourrait qualifier d'« établissement » - dont la gouvernance et l'organisation administrative dépendent de la taille mais avec un invariant : il y a deux chefs de juridiction, un président et un procureur et l'organisation de la juridiction est hiérarchisée. Le président, chargé de l'administration de la juridiction, a sous son autorité administrative les 1<sup>er</sup> vice-présidents (dans les juridictions de tailles les plus importantes, groupes 1 et 2), les vice-présidents et les juges ; il en est de même au parquet au sein duquel le procureur a autorité administrative sur ses procureurs-adjoints, qui encadrent des vice-procureurs et des substituts du procureur (*cf.* pièce n°6 exemples d'organigrammes).

Au siège, la hiérarchie intermédiaire dispose souvent de lettres de mission de la part du président qui délègue ainsi certains de ses pouvoirs d'administration de la juridiction aux premiers vice-présidents.

C'est le code de l'organisation judiciaire (COJ) qui régit en partie l'organisation de la gouvernance et l'administration des juridictions :

- le président répartit les magistrats dans les pôles, les chambres et services de la juridiction (art L.121-3)<sup>6</sup> ;

- cette répartition est formalisée par une ordonnance de roulement, qui est une décision prise par le président de la juridiction, seul décisionnaire après l'avis consultatif de l'assemblée générale (article R121-1)<sup>7</sup> ;

---

<sup>5</sup> La France compte 164 tribunaux judiciaires et 36 cours d'appel

<sup>6</sup> Art. L.121-3 du code de l'organisation judiciaire : « Chaque année, le premier président de la Cour de cassation, le premier président de la cour d'appel et le président du tribunal judiciaire répartissent les juges dans les différents pôles, chambres et services de la juridiction.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. Il précise notamment les conditions dans lesquelles la répartition des juges peut être modifiée en cours d'année. »

- le parquet est indivisible (art. L.122-4 du COJ) ; il est dirigé par son chef, le procureur de la République ;
- le président du tribunal judiciaire et le procureur de la République près ce tribunal s'assurent, chacun en ce qui le concerne, de la bonne administration des services judiciaires et de l'expédition normale des affaires (R.212-58 du COJ).

A.2 – Les magistrats ont un lien de subordination avec leur hiérarchie administrative (cf. pièces jointes n°7 documents d'organisation)

Les magistrats du siège comme ceux du parquet exercent dans le cadre d'un lien de subordination qui les prive du statut de travailleur autonome.

Outre le volume de leur activité qu'il ne maîtrisent pas, pas plus que le jour et le nombre des audiences qui sont déterminés par leur président ou leur procureur (cf. infra), ils sont soumis à l'autorité hiérarchique du chef de juridiction pour :

- le choix des jours de congé (l'autorisation doit être requise auprès du coordonnateur de service ou du chef de juridiction), étant souligné que de nombreux magistrats sont soumis à l'obligation de prendre leurs congés pendant des périodes déterminées par la hiérarchie nommées « périodes de service allégé » et qui correspondent aux vacances scolaires. La majorité des magistrats ne peut pas prendre des congés quand il le souhaite. La prise de congés ainsi que leur validation sont très encadrées et doivent être effectuées via un logiciel intitulé 'Pilot' (cf. pièces jointes n°7)
- l'évaluation professionnelle bis-annuelle (cf. pièces-jointes n°7 évaluation) ; en outre, des objectifs quantitatifs sont fixés par le chef de juridiction, sans norme maximale (qui serait protectrice pour les magistrats) ; lorsqu'un magistrat prend un nouveau poste, il est le plus souvent soumis à un entretien de prise de fonction avec son chef de juridiction, qui lui fixe des objectifs, qualitatifs ou quantitatifs, et même en terme de formation, de la même manière que ces objectifs peuvent être fixés lors de l'entretien d'évaluation ;
- la prime modulable, qui fait partie de la rémunération des magistrats, est déterminée en fonction de la performance professionnelle<sup>8</sup>.

L'administration des juridictions regorge ainsi d'exemples de documents à renseigner par les magistrats visant à contrôler leur activité, contrôler leur présence, contrôler d'éventuelles récupérations de journées et de nuits de permanence, etc (cf. pièces jointes n°7). Le lien de subordination dans l'organisation du travail et la maîtrise du temps de travail est indéniable.

Un magistrat peut se plaindre de sa charge de travail excessive auprès de son chef de juridiction. Ce sera à ce dernier d'apprécier, de façon discrétionnaire, s'il y a lieu à diminution, ou non, de sa charge de travail.

Les organisations syndicales accompagnent de nombreux magistrats qui n'ont pas été entendus dans leur demande de diminution de la charge de travail, et ainsi de temps de travail, et qui se sont retrouvés dans des situations de burn out (reconnues comme maladie professionnelle) ou ont

---

<sup>7</sup> Art. R.121-1 du code de l'organisation judiciaire : « La répartition des juges dans les différents pôles, chambres et services de la juridiction est faite par ordonnance prise, conformément aux dispositions de l'article L. 121-3, avant le début de l'année judiciaire.

*Cette ordonnance peut être modifiée en cours d'année, pour prendre en compte un changement dans la composition de la juridiction ou pour prévoir un service allégé pendant la période au cours de laquelle les magistrats, les fonctionnaires et les auxiliaires de justice bénéficient de leurs congés annuels.*

*Les mesures prises en application des dispositions du présent article sont des mesures d'administration judiciaire. »*

<sup>8</sup> Récemment le décret n° 2023-768 du 12 août 2023 relatif au régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire a réformé le calcul de cette prime, instaurée par le décret n°2003-1284 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire.

commis un geste suicidaire. A cet égard, il convient de préciser que si les magistrats sont soumis à un statut résultant d'une loi organique, nombre des dispositions qui leur sont applicables sont contenues dans le code de la fonction publique auquel il est expressément renvoyé, ce qui permet de caractériser qu'ils ne sont pas des travailleurs autonomes.

Pour être complet, ajoutons que dans nombre de situations, le chef de juridiction n'est pas réellement en mesure de diminuer la charge des magistrats car diminuer la charge de travail des magistrats est complexe, et exige d'adopter une organisation impliquant parfois des choix procéduraux illégaux, ou de trop nombreuses suppressions d'audiences. Cela lui est impossible pour toutes les fonctions de cabinet dans lesquels le principe du juge naturel s'applique pleinement (les critères d'attribution d'un dossier à tel ou tel juge – critères géographiques, permanence, nature de contentieux, etc. – sont déterminés à l'avance et le juge ne peut pas refuser d'être saisi) et cela s'avère très difficile pour les magistrats ayant un service civil ou pénal car le président doit généralement supprimer des audiences déjà fixées. En outre, toute suppression d'audience conduit mécaniquement à augmenter des délais de jugement, dont le président et le procureur de la République sont comptables car ils sont eux-mêmes évalués sur des critères de performance.

### A.3 - Le temps de travail des magistrats devrait être encadré par la hiérarchie

Les assemblées générales (cf. pièce-jointe note sur les assemblées générales) n'ont aucun pouvoir en matière de temps de travail et il est inexact d'affirmer que les magistrats déterminent eux-mêmes leur temps de travail.

Le temps de travail des magistrats est uniquement réglementé par les textes suivants :

- la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail ;
- le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature en particulier son article 10 bis qui prévoit l'application du décret aux magistrats ;
- l'arrêté du 27 juin 2006 portant application du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature à certains magistrats de l'ordre judiciaire (la durée du temps de travail des magistrats est prédéterminée par des textes réglementaires : 8 heures par jour x 208 jours).
- la circulaire ARTT du 12 décembre 2001 pour les magistrats des juridictions, de l'ENM et de l'ENG (SJ 2001-11 DSJ/12-12-2001) (cf. pièce jointe n°8)

Cette circulaire, qui n'a jamais été abrogée, prévoit que les garanties minimales prévues par l'article 3 du décret du 25 août 2000 transposant la directive européenne (elles sont rappelées : durée quotidienne ne pouvant excéder 10h, durée hebdomadaire ne pouvant excéder 48h, ni 44h en moyenne sur une période de 12 semaines consécutives, repos minimum de 11h et repos hebdomadaire de 35h dont le dimanche, en principe) s'appliquent aux magistrats.

L'organisation concrète du travail est décidée par les chefs de juridiction après avis des assemblées générales. Cette organisation est formalisée par l'ordonnance de roulement (cf. pièces jointes n°9 : ordonnances de roulement).

L'ordonnance de roulement prévue par le code de l'organisation judiciaire (cf. détail supra) fixe le nombre, le jour et la nature des audiences. Les magistrats ne déterminent donc pas le nombre et la fréquence de leurs audiences. Il arrive d'ailleurs régulièrement que des assemblées générales se prononcent contre des projets de service proposés par le chef de juridiction jugés trop lourds (trop d'audiences), et que le président passe outre cet avis défavorable (cf. pièces jointes n°10 exemple de motions d'AG).

Les assemblées générales (AG) des magistrats ne donnant qu'un simple avis, non contraignant, sur l'organisation du travail proposée par les chefs des juridictions ou chefs de cour *via* l'ordonnance de roulement, il n'existe aucun lien entre la consultation des AG par les chefs de juridiction et le contrôle de l'application de la réglementation sur le temps de travail.

A cet égard, théoriquement, ce sont les chefs de juridiction qui sont responsables de la décision relative au temps de travail des magistrats puisque cette ordonnance de roulement, ainsi que l'organisation des permanences de nuit et/ou de week-end, doivent obligatoirement respecter les dispositions réglementaires sur le temps de travail susvisées, comme le rappelle la circulaire ARTT du 12 décembre 2001 pour les magistrats des juridictions, de l'ENM et de l'ENG.

Mais dans les faits ce n'est pas le cas puisque rien n'est prévu sur la durée du travail dans ces ordonnances : par exemple, aucune disposition ne prévoit de récupération en cas d'amplitude horaire supérieure à 10h ou de fin d'audience tardive, ce qui est extrêmement fréquent. Si un magistrat termine son audience à 23h et doit tenir une audience le lendemain à 9h00, aucun remplacement n'est prévu, ni aucune récupération organisée dans l'ordonnance de roulement. Si les magistrats sont de permanence pendant la journée (magistrats du parquet, juge d'instruction, juge des libertés et de la détention, juge des enfants, etc.), l'amplitude horaire effectuée n'est quasi jamais comptabilisée. La « charte du service annexe du TJ de Paris » (cf. pièce jointe n°10) est un bon exemple de l'absence de prise en compte de la durée du travail dans l'organisation du travail au sein des tribunaux : tout est prévu en détail sur la participation obligatoire des magistrats à des astreintes pour remplacer des absents mais rien n'est organisé pour la récupération lorsqu'un magistrat siège effectivement à l'audience.

Le remplacement de collègues absents décidé la veille pour le lendemain, voire le jour même, se fait sans aucune récupération ni aménagement de la charge de travail, les magistrats devant continuer à assurer leurs autres audiences et rédiger leur jugements.

Les audiences tardives sont fréquemment dénoncées par les magistrats et des motions sont votées en assemblée générale. Toutefois, elles restent lettre morte et ne sont suivies d'aucun effet. En effet, très régulièrement, des magistrats terminent au-delà de minuit des audiences débutées à 13h30 ou 14h, tout en restant tenus de participer à d'autres audiences le lendemain matin à 9h00, après avoir dormi seulement quelques heures. Cet été, dans la plus grande juridiction de France, le tribunal judiciaire de Paris, des audiences commencées à 13h30 ont terminé à 6h30 du matin. Certains des collègues qui siégeaient à ces audiences ont dû tenir des audiences le lendemain matin ou rédiger leurs jugements (cf. article de presse pièces jointes n°2).

Au vu de ces éléments, il est manifeste que les magistrats ne déterminent pas eux-mêmes leurs horaires de travail et ne décident pas de participer à des audiences « marathon » de 15 heures.

L'importance des horaires de travail implique nécessairement un empiètement sur les temps de repos, le soir, les fins de semaines et pendant les vacances mais également sur le temps de formation.

Certains chefs de juridiction ont tenté d'édicter des principes d'organisations pour lutter contre les audiences tardives, comme au tribunal judiciaire de Bobigny (cf. pièces jointes n°11 note du 15 déc. 2021). Cette note indique : « *le constat a été réalisé que de nombreuses audiences correctionnelles de comparution immédiate s'achèvent tardivement, largement après minuit, certaines parfois même autour de 3H00 du matin.* » (...) et qu'il était nécessaire « *d'assurer des conditions convenables d'activité pour les magistrats et les fonctionnaires, au titre du temps de travail et de la préservation de leur santé et de leur capacité à exercer leur mission dans des conditions acceptables.* ». Il est ainsi indiqué : « *les audiences de comparution immédiate doivent se terminer, sauf circonstances particulières à 21H00, avec une limite à 22H00* ».

Dans les faits, cette directive des chefs de juridiction n'est absolument pas respectée et les audiences continuent de se tenir après 21h, sans aucune conséquence.

De même, le tribunal judiciaire de Paris a mis en œuvre des récupérations au titre des permanences de week-end. (formulaire en pièce-jointe). Il est ainsi prévu un jour de récupération lorsqu'une audience de comparution sur reconnaissance de culpabilité ou de comparution immédiate se termine avant 22 heures et deux jours de récupération si les mêmes audiences se

terminent après 22 heures. Il n'est en revanche rien prévu en cas d'audiences tardives en semaine ou lors des services allégés (c'est-à-dire lors des semaines de permanences pendant les vacances judiciaires).

S'agissant des permanences de week-end, il est utile de préciser que les réalités sont très différentes selon les ressorts des tribunaux, et selon les services, mais que quelle que soit la charge induite, il n'existe pas de règle générale qui serait appliquée uniformément au sein des différents tribunaux.

Si toute astreinte devrait entraîner une récupération, il est utile de préciser que la permanence d'un juge des libertés et de la détention correspond bien souvent à un week-end complet de travail (avec une charge importante l'après-midi et ce jusque tard le soir), ou encore que la permanence d'un magistrat du parquet, sur tous les ressorts relativement importants (en tout cas concernant les juridictions de groupe 1 et 2) revient à deux journées entières de travail, qui sont même potentiellement plus chargées que des journées de travail de semaine. Certains tribunaux et notamment certains parquets ont prévu la possibilité pour les magistrats du parquet de prendre une journée de récupération (à l'issue de deux jours de permanence) mais ce n'est pas le cas de tous les parquets. Plus encore, même dans l'hypothèse où le droit à une journée de récupération est acté, l'organisation du service ne le permet pas toujours. En effet, il arrive que le magistrat soit d'audience dès le lundi, après un week-end de permanence, et qu'il ne puisse réellement prendre sa récupération que plusieurs jours plus tard. Il est ainsi très courant que des magistrats, notamment du parquet, travaillent sans discontinuer plus de 10 jours de suite. Enfin, s'ajoutent à cela des nuits de permanence, qui sont plus ou moins chargées en appels téléphoniques, et qui dans certains tribunaux sont concomitantes aux journées de permanence, notamment le week-end.

De ce fait, l'organisation du temps de travail fait clairement obstacle aux règles sur le temps de travail qui devraient s'appliquer.

#### A.4 – Une charge de travail illimitée en lien avec le principe du juge naturel

Les magistrats qui ne sont pas soumis au rythme des audiences fixées par l'ordonnance de roulement, exerçant des fonctions de cabinet (juge des enfants, juge d'instruction, juge d'application des peines, juge des contentieux de la protection) se voient eux-aussi imposer une organisation qui ne leur permet pas de bénéficier des temps de repos et des amplitudes horaires prévues par le droit de l'UE.

En effet, le principe du juge naturel conduit à ce qu'ils soient saisis d'un nombre illimité de procédures. Un juge d'instruction ou un juge des enfants est ainsi obligatoirement saisi sur des critères géographiques, ou parce qu'il est de permanence, de tous les nouveaux dossiers qui lui échoient. C'est ainsi que ces magistrats se retrouvent avec une charge trop importante car les délais contraints pour rendre leurs décisions leur imposent de travailler pendant leurs temps de repos pour parvenir à faire face à leur charge de travail. (cf. renvoi aux observations détaillées de l'AFMJF et de l'AFMI).

#### A.5 - Les conséquences du non-respect des délais par les magistrats

Contrairement à ce que la Commission semble avoir compris, les magistrats peuvent être sanctionnés disciplinairement pour le non-respect des délais de jugement.

La procédure disciplinaire<sup>9</sup> des magistrats français prévoit qu'ils peuvent être sanctionnés disciplinairement, directement par le pouvoir exécutif (ministre de la Justice) pour les procureurs,

---

9 Ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature – chapitre VII : Discipline - [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/JORFTEXT000000339259/2023-10-09/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/JORFTEXT000000339259/2023-10-09/)

ou par le Conseil supérieur de la magistrature pour les juges du siège. Dans tous les cas c'est le garde des Sceaux qui dispose de l'opportunité des poursuites disciplinaires.

Le manquement au devoir de diligence ou au devoir de délicatesse est régulièrement sanctionné par le CSM qui est saisi par le garde des Sceaux sur le fondement de retards dans les délibérés (juges civils), d'absence de réponse à des parties qui demandent des actes (juge d'instruction), de défaut de traitement des procédures pénales dans des délais raisonnables (juge des enfants), etc.

En voici quelques exemples récents (cf. pièces jointes n° 11, décisions du CSM) :

- CSM, 21 juillet 2022 : un juge des enfants sanctionné d'une interdiction d'être nommé dans des fonctions de juge unique pendant 5 ans pour, notamment, des « *retards chroniques* » « *par l'accumulation et la persistance de retards dans la rédaction de ses décisions et l'audiencement de dossiers pénaux, ce magistrat a manqué à son devoir de diligence* ».

- CSM, 29 avril 2022 : un juge des contentieux de la protection est sanctionné de l'interdiction d'exercer des fonctions de juge unique et d'un déplacement d'office pour avoir manqué au devoir de diligence pour des retards chroniques de délibérés et porté atteinte à l'image de la justice. Le CSM rappelle à cette occasion que « *le magistrat doit veiller à traiter les dossiers qui lui sont confiés sans retard* » et qu'il ne doit pas reporter ses décisions que les justiciables et leurs avocats attendent « *sous peine de porter atteinte à la confiance des intéressés dans l'institution judiciaire* ».

- CSM, 25 avril 2022 : une juge d'instruction comparaît devant le CSM qui prononce un non-lieu pour manquement à son devoir de diligences pour n'avoir pas procédé à des actes d'instruction dans un dossier ouvert depuis plus de 10 années. Le CSM a estimé que ses conditions de travail expliquaient ce manquement.

- CSM, 13 octobre 2021 : un juge civil est sanctionné d'une rétrogradation et d'un déplacement d'office pour insuffisance professionnelle et retards chroniques de délibérés.

De plus, comme nous l'avons mentionné dans notre plainte initiale devant la Commission, le non-respect du délai raisonnable est la principale cause de condamnation de l'État français pour dysfonctionnement du service public de la Justice sur le fondement de l'article L.141-1 du code de l'organisation judiciaire (l'État est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la Justice).

Les magistrats peuvent légitimement se sentir exposés dans leur office à des fautes qui engageraient la responsabilité de l'État.

#### A.6 – Aucune impossibilité de réglementer le temps de travail des magistrats

La France se doit de respecter le temps de travail des magistrats en mettant en place une organisation permettant le respect des normes qu'elle a elle-même édictées pour la transposition de la directive.

Contrairement à ce que soutient l'État français, l'application des règles en matière de temps de travail n'aura pas d'incidence sur l'indépendance des magistrats dès lors que la charge de travail est adaptée au temps dont ils disposent.

A l'inverse, nous soulignons qu'actuellement, les atteintes à l'indépendance résultent d'une charge de travail trop importante des magistrats.

Les magistrats doivent en effet quotidiennement prendre des décisions juridictionnelle, non pas en considération des nécessités de la procédure, mais de la gestion des flux. Ainsi des décisions sur l'action publique prises par les procureurs sont-elles dictées par l'impossibilité d'exercer les

poursuites envisagées (classements ou alternatives aux poursuites, défèrements en vue d'une comparution immédiate car pas de date de convocation dans des délais raisonnables), des actes d'instruction ne sont pas réalisés pour ne pas allonger outre mesure les délais de l'information judiciaire, des mineurs ne sont pas auditionnés par les juges des enfants pour ne pas allonger la durée des audiences, etc. Chaque jour, dans tous les tribunaux, des juges et des procureurs dégradent la qualité de la justice pour pouvoir faire face à une charge de travail beaucoup trop importante et une durée du travail qui l'est tout autant en conséquence, et même cette dégradation de la réponse judiciaire n'y suffit pas.

## **B. La France ne respecte pas le droit de l'UE**

L'ensemble des éléments factuels relatifs au fonctionnement des juridictions développés *supra*, démontrant que les magistrats ne sont pas des travailleurs autonomes, établit ainsi que la France ne respecte pas la réglementation qu'elle a édictée pour transposer le droit de l'UE tel qu'il résulte désormais de la directive UE de 2003.

- le repos journalier de 11h (article 3) – audiences nocturnes avec reprise le lendemain matin ;
- le repos hebdomadaire de 35h dont le dimanche (article 5) – permanences des juges d'instruction, des juges des enfants, des juges des libertés et de la détention, des procureurs de la République le week-end avec travail le lundi sans aucune compensation ;
- la durée maximale hebdomadaire de travail de 48h sur 7 jours (article 6) – aucun décompte ; un forfait jour qui n'est même pas respecté, de nombreux magistrats travaillant pendant leurs vacances ;
- la durée du travail de nuit 8 heures maximum sur une période de 24h (article 8) – aucun système de récupération après les audiences de nuit qui sont pourtant quotidiennes dans de nombreux TJ (après 22h).

## **2 – Compte tenu de la spécificité de leur mission, un régime dérogatoire pourrait être prévu mais la France a manqué à son obligation de transposition (depuis 1993, première directive UE sur le temps de travail 93/104/CE du Conseil du 23 novembre 1993)**

Notre analyse est que les magistrats pourraient éventuellement appartenir à une catégorie dérogatoire mais pas celle de l'art 17.1.

Dans ce cas la France a manqué à ses obligations de transposition.

En effet, selon l'article 17.2 de la directive : « *Les dérogations prévues aux paragraphes 3, 4 (temps de repos) et 5 peuvent être adoptées par voie législative, réglementaire et administrative ou par voie de conventions collectives ou d'accords conclus entre partenaires sociaux, à condition que des périodes équivalentes de repos compensateur soient accordées aux travailleurs concernés ou que, dans des cas exceptionnels dans lesquels l'octroi de telles périodes équivalentes de repos compensateur n'est pas possible pour des raisons objectives, une protection appropriée soit accordée aux travailleurs concernés.* »

L'État français n'a jamais adopté par voie législative ou réglementaire de dérogation au droit de l'UE sur la durée du travail applicable aux magistrats, et même lorsque les organisations syndicales lui ont fait des demandes spécifiques (réglementer la durée des audiences est une demande portée depuis des années par les syndicats), elle n'a jamais voulu le faire.

Pour d'autres corps de métiers soumis à des contraintes importantes liées à la nécessité d'une continuité du service, par exemple les médecins hospitaliers, une réglementation spécifique a été adoptée afin, d'une part d'assurer cette continuité, d'autre part de respecter le droit de l'UE en

matière de temps de travail : le travail dans les hôpitaux a été organisé en fonction de cette réglementation spécifique (récupération des gardes par exemple).

A toute fins utiles, il nous paraît important de préciser que l'État français oppose souvent deux chantiers en cours en guise de réponse aux revendications des magistrats quant à l'application des règles protectrices de l'UE sur la durée du travail :

- les référentiels de la charge de travail des magistrats
- l'accord-cadre qualité de vie et conditions de travail (QVCT)

### 1- Les référentiels

Il s'agit d'un chantier destiné à fixer des normes d'activité par magistrats. L'objectif de ce travail est d'élaborer un outil, demandé par la Cour des comptes en 2019, pour objectiver le besoin de magistrats en France ; il ne s'agit nullement d'un référentiel protecteur qui permettra à chaque magistrat de s'en prévaloir et de l'opposer à son chef de juridiction pour limiter sa charge de travail.

*cf.* fiche du ministère (en PJ n°12) : les objectifs du référentiel sont d'appréhender plus finement l'évolution de l'activité judiciaire et le besoin national en magistrats pour y faire face ; de favoriser une plus grande équité dans la répartition des effectifs sur le territoire national.

En aucune manière cet outil ne permettra de limiter le temps de travail des magistrats. Tout juste permettra-t-il, s'il aboutit un jour (étant observé que les travaux ont commencé il y a plus de 10 ans, un premier rapport d'étape ayant eu lieu en 2014), d'objectiver un manque de magistrats au regard de l'activité des juridictions, sur des critères quantitatifs.

Ce référentiel est conçu – et présenté comme tel par le ministère de la Justice – comme un outil macro destiné à extraire et collecter les données de l'ensemble des juridictions pour dialoguer avec le ministère du budget. Ce référentiel permettra, par exemple, de montrer que la justice a été saisie de X requêtes en divorce en 2023, ce qui équivaut donc à Y juges aux affaires familiales. Il n'a pas pour objectif d'évaluer les besoins de chaque juridiction.

Ce chantier sur les référentiels ne répond en aucune manière à l'obligation de la France de réglementer les dérogations aux dispositions du droit de l'UE relatives au temps de travail.

### 2 – l'accord-cadre QVCT

Ce chantier lancé très récemment par le ministère de la justice ne porte pas sur le temps de travail des magistrats.

Cette question en a été explicitement exclue par le ministère dans l'accord-cadre signé par les organisations syndicales, lequel s'articule autour de 6 axes :

- Prévention primaire des risques professionnels (santé au travail, prévention des RPS)
- Collectifs du travail (organisation du collectif de travail)
- Accompagnement des agents (RH de proximité, inclusion et égalité des chances)
- Environnement de travail adapté (approche ergonomique, immobilier, numérique)
- Attractivité du ministère (connaissance des métiers, sens du travail, fidélisation des agents)
- Gouvernance, acteurs, opposabilité, effectivité et méthode (dialogue social, expérimentation, étude d'impact).

Par conséquent, aucune négociation d'accord n'est envisagée sur la question du temps de travail des magistrats.

En tout état de cause, le projet de loi organique récemment voté par le Parlement prévoit en son article 6 de préciser à l'article 10-1 de l'ordonnance statutaire que les organisations syndicales de

magistrats disposant d'au moins un siège au comité social d'administration pourront signer des accords-cadres dans les domaines prévus par le code général de la fonction publique, à l'exception du temps de travail et du télétravail.

\*

## **Conclusion – droit formel vs droit réel**

Les magistrats français sont dans une situation qui illustre de manière archétypale le gouffre qui existe entre le droit formel et le droit réel, situation que l'unité droit du travail de la direction générale de l'emploi, affaires sociales et inclusion de la Commission européenne doit rencontrer régulièrement.

Formellement, notre temps de travail est réglementé et respecté, le ministère de la Justice ayant même écrit dans une circulaire toujours en vigueur que toutes les garanties prévues par le droit commun de l'UE en matière de temps de travail sont applicables aux magistrats, sans prendre le soin d'élaborer un régime dérogatoire comme auraient dû le y conduire la spécificité des missions des magistrats conjuguée à l'impératif de continuité du service public de la Justice. Dans la réalité, aucune des garanties du droit de l'UE en matière de temps de travail n'est appliquée, et le ministère de tutelle de la magistrature judiciaire n'a de cesse d'affirmer l'inverse en visant des circulaires organisant le temps de travail qui sont inapplicables, ou en se référant à des chantiers en cours qui n'aboutissent pas.

Nous en appelons à la Commission européenne pour rappeler la France à ses obligations en ce domaine. La qualité de la justice dépend aussi de la santé et la sécurité au travail des magistrats chargés de la rendre au quotidien.

---

### Pièces jointes :

- 1 – L'envers du décor#2 – enquête sur la charge de travail dans la magistrature
- 2 – Recrutement
- 3 – Tribune des 3000 et revue de presse
- 4 – Dossier expertise risque grave
- 5 – Circulaire de localisation des emplois 2022
- 6 – Organigrammes
- 7 – Documents d'organisation : demandes de congés, déclaration de travail à domicile, permanences, CET
- 8 – La réglementation du temps de travail des magistrats
- 9 – Ordonnances de roulement des juridictions (exemples)
- 10 – Audiences tardives : motions prises par des assemblées générales, tableau des audiences de comparution immédiates à Créteil, note du tribunal judiciaire de Bobigny, récupération tribunal judiciaire de Paris
- 11 – Décisions CSM – délais raisonnables
- 12 – Référentiels