



Amendements parlementaires au projet de loi n° 8694 portant modification de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif en vue d'instituer un tribunal d'asile et d'immigration

**AVIS DU GROUPEMENT DES MAGISTRATS
(29 juin 2026)**

Le Groupement des Magistrats Luxembourgeois (ci-après le « **Groupe**ment » ou « **GML** ») a pris connaissance des amendements parlementaires au projet de loi n° 8694 portant modification de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif en vue d'instituer un tribunal de l'asile et de l'immigration.

II. Observations liminaires

Le Groupement rappelle, à titre préalable, qu'il ne conteste ni la nécessité d'une adaptation de l'organisation juridictionnelle luxembourgeoise aux exigences résultant du Pacte européen sur la migration et l'asile, ni l'importance d'une spécialisation accrue du contentieux de l'asile et de l'immigration. L'augmentation attendue du nombre de recours, la multiplication des procédures accélérées, la réduction des délais de traitement et l'importance humaine du contentieux concerné imposent une réponse législative.

Il convient toutefois de distinguer la légitimité de l'objectif poursuivi de la cohérence du dispositif retenu.

Les amendements parlementaires apportent certaines corrections utiles au projet initial. Ils reportent l'entrée en fonction effective du tribunal de l'asile et de l'immigration au 16 septembre 2027, réduisent le nombre de magistrats titulaires de seize à treize, prévoient l'intervention du Conseil national de la justice dans le processus de nomination, introduisent un mécanisme de suppléance, adaptent le régime indemnitaire et prévoient un rapport d'évaluation dans un délai de trois ans. Ces éléments constituent des améliorations par rapport au texte initial, dont les faiblesses avaient été relevées par plusieurs avis.

Ces améliorations ne suffisent toutefois pas à lever les objections fondamentales formulées dans les avis antérieurs du Conseil national de la justice, du Tribunal administratif, du Parquet général, de la Cour supérieure de Justice, de la Cour administrative et du Groupement. Le texte amendé demeure marqué par une difficulté structurelle majeure : il entend créer une juridiction spécialisée sans lui donner d'autonomie réelle, sans recrutement propre, sans moyens propres et sans garantie suffisante quant aux effectifs effectivement disponibles.

Les amendements ne résolvent donc pas la contradiction initiale du projet. Ils tentent de rendre praticable une solution de compromis dont les fondements institutionnels restent fragiles.

II. Sur la persistance d'une contradiction institutionnelle fondamentale

Le projet amendé maintient le choix d'un tribunal de l'asile et de l'immigration conçu comme une section spécialisée du Tribunal administratif. La Commission parlementaire reconnaît expressément que les juridictions de l'ordre administratif et le Conseil national de la justice avaient exprimé une préférence pour la création d'une juridiction autonome, tout en considérant qu'une telle solution serait conditionnée par une modification constitutionnelle.

Elle présente dès lors le rattachement au Tribunal administratif comme une solution de compromis.

Cette reconnaissance est importante. Elle confirme que le dispositif retenu n'est pas celui que les juridictions administratives considéraient comme le plus cohérent. Le Tribunal administratif avait expressément estimé que la réponse adéquate devait être recherchée dans la création d'une juridiction autonome, dotée de son propre recrutement, et non dans la création d'une section spécialisée dépendante du Tribunal administratif. Il avait également rappelé que le Conseil national de la justice avait recommandé l'instauration d'une juridiction spécialisée indépendante.

Le Groupement maintient que cette question ne constitue pas un simple débat de terminologie. L'appellation de « tribunal » suggère une entité dotée d'une autonomie fonctionnelle, alors que le texte organise en réalité une section interne dépendante du Tribunal administratif. Cette ambiguïté est susceptible de produire des effets pratiques importants : concurrence entre contentieux, incertitude sur la répartition des moyens humains, difficulté de hiérarchisation des priorités et confusion dans l'exercice des pouvoirs d'organisation.

Les amendements ne suppriment pas cette ambiguïté. Ils l'accroissent même dans une certaine mesure, en multipliant les catégories internes : juges titulaires du tribunal de l'asile et de l'immigration, juges suppléants, président du Tribunal administratif, juge directeur du tribunal de l'asile et de l'immigration, chambres ordinaires, chambres spécialisées, assemblée générale et Cour administrative. L'architecture proposée devient ainsi plus complète, mais aussi plus complexe et moins lisible.

III. Sur la réduction de seize à treize magistrats : amélioration apparente, fragilité persistante

Les amendements prévoient désormais que treize magistrats du Tribunal administratif formeront le tribunal de l'asile et de l'immigration : un juge directeur et douze juges. Les autres magistrats du Tribunal administratif auront la qualité de juges suppléants du tribunal de l'asile et de l'immigration.

Cette réduction de seize à treize magistrats répond partiellement aux critiques formulées à l'égard du projet initial. Le Tribunal administratif avait relevé que, compte tenu de ses effectifs réels, l'affectation de seize magistrats au contentieux de l'asile et de l'immigration aurait mécaniquement vidé le Tribunal administratif stricto sensu de sa capacité de traitement du contentieux de droit commun. Il avait souligné que le renforcement annoncé risquait de demeurer largement illusoire, dès lors que les créations de postes annoncées ne se traduisaient pas nécessairement par des magistrats effectivement disponibles.

La réduction à treize magistrats constitue donc, en apparence, un effort de préservation du contentieux administratif ordinaire. Elle ne résout toutefois pas la difficulté principale : l'absence de création nette de capacités juridictionnelles réellement dédiées. Le texte continue de prélever les magistrats du tribunal de l'asile et de l'immigration sur l'effectif du Tribunal administratif. La réforme repose donc toujours sur un redéploiement interne, et non sur un accroissement autonome des moyens.

Il convient également de relever que la réduction du nombre de magistrats pose une question de cohérence. Si seize magistrats étaient initialement jugés nécessaires pour assurer le fonctionnement du tribunal spécialisé, il n'est pas démontré que treize magistrats suffiront à absorber la charge contentieuse annoncée. À l'inverse, si treize magistrats suffisent, le chiffre initial de seize paraissait surévalué. Dans les deux cas, l'absence d'étude d'impact chiffrée et documentée affaiblit la crédibilité du dispositif.

Le Groupement estime dès lors que le nombre de treize magistrats ne saurait être retenu sans analyse précise des flux attendus, du nombre de référés, du nombre d'affaires au fond, de la durée moyenne de traitement, des besoins de collégialité, des périodes de service réduit, des contraintes de formation et du temps nécessaire à l'étude des dossiers.

IV. Sur la nomination d'office des magistrats du Tribunal administratif comme juges suppléants du TAI

Le point le plus problématique des amendements réside dans l'attribution automatique de la qualité de juge suppléant du tribunal de l'asile et de l'immigration à tous les autres magistrats du Tribunal administratif.

Cette solution est présentée comme un mécanisme de sécurité destiné à permettre au tribunal de l'asile et de l'immigration de faire face à une surcharge de travail. Elle répond partiellement aux inquiétudes formulées quant à l'impossibilité d'atteindre ou de maintenir l'effectif de treize magistrats titulaires.

Elle soulève toutefois de sérieuses objections statutaires et organisationnelles.

Dans le projet initial, la désignation des membres du tribunal de l'asile et de l'immigration était subordonnée à l'acceptation des magistrats concernés. Cette exigence avait sa logique. Le contentieux de l'asile et de l'immigration présente des contraintes particulières : délais courts, urgence, disponibilité accrue, forte charge humaine, complexité factuelle, nécessité d'une spécialisation et d'une actualisation constante des connaissances.

Or les amendements remplacent partiellement cette logique d'acceptation par une logique d'office. Tous les magistrats du Tribunal administratif qui ne seraient pas titulaires du tribunal de l'asile et de l'immigration seraient investis de la qualité de juge suppléant. Cette qualité n'est pas purement honorifique. Elle emporte la possibilité d'être appelé à siéger dans un contentieux spécialisé et contraint, donnant d'ailleurs lieu à une indemnisation spécifique.

Le Groupement estime qu'une telle suppléance généralisée constitue une affectation fonctionnelle déguisée. Une fonction juridictionnelle spécialisée, assortie de contraintes particulières et d'une indemnité spécifique, ne devrait pas être imposée sans procédure claire, sans acceptation expresse ou, à tout le moins, sans garanties objectives encadrant les modalités de désignation.

La difficulté est encore plus sensible pour le président du Tribunal administratif. En l'absence d'exclusion expresse, celui-ci semble également compris parmi les « autres magistrats » du Tribunal administratif ayant la qualité de juge suppléant du tribunal de l'asile et de l'immigration. Cette situation est institutionnellement délicate. Le président du Tribunal administratif est l'autorité chargée de l'organisation générale de la juridiction. Il ne saurait être intégré sans clarification dans un mécanisme de suppléance ordinaire placé sous la répartition du service par le juge directeur du tribunal de l'asile et de l'immigration.

La Cour administrative a elle-même relevé que la formulation des amendements soulève des difficultés de coordination entre les pouvoirs respectifs du président du Tribunal administratif et du juge directeur du tribunal de l'asile et de l'immigration, notamment en ce qui concerne la répartition des magistrats, des chambres et du service.

Le Groupement considère qu'il est indispensable de préciser que le président du Tribunal administratif ne peut siéger au tribunal de l'asile et de l'immigration que volontairement, ou lorsque l'intérêt du service le justifie dans des conditions expressément définies par la loi, et qu'il ne relève en aucun cas du mécanisme ordinaire de suppléance.

V. Sur l'incohérence hiérarchique créée par le rôle du juge directeur du TAI

Les amendements prévoient un juge directeur du tribunal de l'asile et de l'immigration, nommé parmi les premiers vice-présidents et les vice-présidents du Tribunal administratif. Ils prévoient également que ce juge directeur répartit le service au sein du tribunal de l'asile et de l'immigration.

Cette organisation soulève une difficulté hiérarchique évidente. Le juge directeur pourrait être d'un rang inférieur à certains magistrats appelés à siéger comme suppléants, voire inférieur au président du Tribunal administratif si celui-ci est considéré comme suppléant. Il pourrait également être moins ancien ou moins élevé dans la hiérarchie interne que certains premiers vice-présidents ou magistrats expérimentés du Tribunal administratif.

Une telle situation est difficilement conciliable avec la cohérence hiérarchique de l'organisation judiciaire. Certes, la répartition du service n'implique pas nécessairement une subordination juridictionnelle au sens strict. Mais elle constitue une fonction d'organisation concrète du travail juridictionnel. Il n'est pas satisfaisant qu'un juge directeur puisse, sans encadrement légal précis, organiser l'intervention de magistrats qui lui sont supérieurs dans la structure du Tribunal administratif.

Le Groupement estime que le texte doit clairement distinguer :

1. l'affectation des magistrats au tribunal de l'asile et de l'immigration ;
2. la répartition des affaires entre formations de jugement ;
3. l'organisation interne des chambres ou formations ;
4. l'appel ponctuel à des suppléants ;
5. la compétence générale du président du Tribunal administratif ;
6. la compétence propre du juge directeur du tribunal de l'asile et de l'immigration.

À défaut d'une telle clarification, le dispositif risque de créer des tensions internes et des difficultés pratiques évitables.

Le Groupement considère que le juge directeur du tribunal de l'asile et de l'immigration ne devrait pouvoir répartir le service qu'entre les magistrats titulaires du tribunal de l'asile et de l'immigration et, le cas échéant, entre les suppléants expressément appelés à siéger selon une procédure préalable clairement déterminée. Il ne devrait pas disposer d'un pouvoir général d'organisation sur l'ensemble des magistrats du Tribunal administratif.

VI. Sur les intérêts divergents entre la Cour administrative et la première instance

Le Groupement prend acte de l'avis complémentaire de la Cour administrative relatif aux amendements. Cet avis contient plusieurs observations utiles, notamment sur l'incohérence temporelle entre l'entrée en vigueur générale de la loi, la mise en place différée du tribunal de l'asile et de l'immigration et le transfert des affaires pendantes, ainsi que sur la nécessité de clarifier les compétences respectives du président du Tribunal administratif, du juge directeur du tribunal de l'asile et de l'immigration et de l'assemblée générale.

Le Groupement relève toutefois que l'analyse de la Cour administrative doit être lue en tenant compte de la position institutionnelle propre de cette juridiction. La Cour administrative n'est pas confrontée aux mêmes contraintes opérationnelles que la première instance. Elle n'a pas à gérer quotidiennement l'affectation de magistrats aux chambres, la surcharge des audiences, la répartition matérielle des dossiers, l'encadrement des magistrats nouvellement nommés, la pression immédiate des procédures accélérées et le risque d'éviction du contentieux de droit commun au même degré que le Tribunal administratif.

Il existe donc, objectivement, des intérêts institutionnels divergents entre la juridiction d'appel et la juridiction de première instance. Le renforcement de la Cour administrative peut apparaître, du point de vue de celle-ci, comme un ajustement souhaitable ou neutre. Du point de vue de la première instance, il peut au contraire contribuer à l'appel d'air dénoncé par plusieurs avis, en attirant vers la Cour les magistrats expérimentés dont le Tribunal administratif a précisément besoin pour absorber le choc contentieux induit par le Pacte.

La Cour supérieure de Justice avait déjà souligné que la création d'un poste additionnel à la Cour administrative pouvait produire un effet d'appel d'air dans un système de vases communicants entre les carrières de magistrats, et que cette création ne se justifiait que si le besoin de renforcement de la Cour administrative était objectivement argumenté.

Le Tribunal administratif avait également insisté sur le risque que la création de postes à la Cour administrative siphonne les magistrats les plus expérimentés de première instance, alors même que ceux-ci sont indispensables à l'évacuation des affaires, à l'encadrement des jeunes magistrats et à la cohérence jurisprudentielle.

Dans ces conditions, le Groupement estime que les observations de la Cour administrative, bien qu'utiles sur plusieurs points techniques, ne doivent pas conduire à minimiser les préoccupations propres de la première instance. Le cœur du problème demeure au niveau du Tribunal administratif : c'est lui qui devra absorber la masse des recours, organiser les permanences, gérer les audiences, former les magistrats, préserver le contentieux ordinaire et faire fonctionner concrètement le tribunal de l'asile et de l'immigration.

VII. Sur l'incohérence temporelle des amendements

Les amendements prévoient que la loi entre en vigueur le 16 septembre 2026, tandis que les dispositions relatives au tribunal de l'asile et de l'immigration ne seront applicables qu'à partir du 16 septembre 2027.

Cette applicabilité différée constitue, en principe, une amélioration par rapport au projet initial. Le calendrier initial était largement irréaliste au regard des délais de recrutement, de nomination, de formation et d'organisation. Le report au 16 septembre 2027 permettrait, au moins théoriquement, de préparer la mise en place de la nouvelle structure.

Toutefois, la Cour administrative a relevé une incohérence entre cette mise en place différée et certaines dispositions transitoires, notamment l'article 102-1 relatif au transfert des affaires pendantes. Selon l'avis complémentaire, le texte semble faire entrer en vigueur le mécanisme de transfert avant que le tribunal de l'asile et de l'immigration ne soit effectivement mis en place, ce qui crée une incohérence manifeste.

Le Groupement partage cette critique. Il ne peut être prévu de transférer des affaires vers une structure qui n'est pas encore opérationnelle. Si le tribunal de l'asile et de l'immigration doit entrer en fonction au 16 septembre 2027, les règles de transfert doivent être coordonnées avec cette date. Si, au contraire, certaines règles doivent produire effet dès 2026, il convient de préciser clairement quelle juridiction traite les affaires pendant l'année judiciaire 2026/2027.

Le Groupement estime qu'une période transitoire explicite devrait être prévue. Pendant cette période, le Tribunal administratif devrait continuer à connaître des affaires d'asile et d'immigration selon les règles existantes ou selon des règles provisoires clairement définies, sans transfert fictif vers une structure non constituée.

VIII. Sur le mécanisme indemnitaire : une égalité affichée mais largement fictive

Les amendements prévoient que le juge directeur, les juges de l'asile et de l'immigration ainsi que les attachés de justice affectés au tribunal de l'asile et de l'immigration bénéficient d'une indemnité spéciale non pensionnable équivalente à quatre-vingts points indiciaires par mois. Les autres magistrats et attachés de justice du Tribunal administratif siégeant comme suppléants bénéficient d'une indemnité de vacation de cinq points indiciaires par affaire à laquelle ils ont participé au délibéré, avec un plafond mensuel de quatre-vingts points indiciaires. Un mécanisme comparable est prévu pour les magistrats de la Cour administrative siégeant en matière d'asile et d'immigration.

Le commentaire des amendements présente ce mécanisme comme une réponse à un souci d'équité. Le plafond mensuel de quatre-vingts points serait destiné à éviter une discrimination entre les membres effectifs et les suppléants.

Le Groupement estime cependant que cette égalité est essentiellement nominale.

Les membres effectifs du tribunal de l'asile et de l'immigration toucheraient une indemnité forfaitaire de quatre-vingts points par mois. Les suppléants, quant à eux, devraient traiter seize affaires par mois pour atteindre le même niveau d'indemnisation, puisque l'indemnité est fixée à cinq points par affaire. Cela représente cent quatre-vingt-douze affaires par an.

Or, selon les données portées à la connaissance du Groupement, le nombre de dossiers actuellement traités par magistrat n'atteindrait pas soixante-dix affaires par an. Si cette donnée est confirmée, le niveau de cent quatre-vingt-douze affaires par an serait près de trois fois supérieur au volume actuel moyen de traitement par magistrat.

Le mécanisme indemnitaire repose donc sur une équivalence théorique qui ne correspond pas à la réalité de la charge juridictionnelle. Un magistrat titulaire du tribunal de l'asile et de l'immigration percevrait automatiquement quatre-vingts points par mois, indépendamment du nombre précis de dossiers traités. Un magistrat suppléant, pour atteindre le même niveau, devrait participer au délibéré d'un nombre d'affaires manifestement très élevé au regard des pratiques actuelles.

Cette différence peut éventuellement se justifier si l'indemnité forfaitaire des membres effectifs est conçue comme une prime de disponibilité permanente. Mais dans ce cas, il convient de l'assumer expressément. Le dispositif ne doit pas être présenté comme une stricte égalité entre titulaires et suppléants. Il s'agit en réalité de deux indemnités de nature différente : une indemnité de disponibilité pour les titulaires, une indemnité à l'acte pour les suppléants.

Le Groupement estime que ce régime risque de créer une nouvelle inégalité de traitement. Les suppléants pourraient être appelés à intervenir dans un contentieux particulièrement exigeant sans bénéficier d'une compensation comparable à celle des titulaires, sauf à atteindre un volume de traitement irréaliste. À l'inverse, les titulaires pourraient percevoir une indemnité forfaitaire sans que le texte ne lie celle-ci à une charge minimale objectivée.

La Cour supérieure de Justice avait déjà invité à une réflexion plus large sur les indemnités spéciales et sur les distorsions qu'elles peuvent créer dans la rémunération des magistrats. Les amendements, loin d'atténuer cette difficulté, étendent le mécanisme indemnitaire à de nouvelles catégories sans étude globale de son impact.

Le Groupement estime qu'il conviendrait soit de prévoir une indemnité forfaitaire proratisée pour les suppléants appelés à assurer des périodes de service au tribunal de l'asile et de l'immigration, soit de recalibrer l'indemnité à l'acte sur la base de données objectives relatives au nombre moyen d'affaires traitées, à leur complexité et au temps réellement consacré à leur étude.

IX. Sur le risque d'appel d'air et de désorganisation de la première instance

Les amendements maintiennent le renforcement de la Cour administrative à huit membres et prévoient une indemnité de vacation pour les magistrats de la Cour administrative siégeant en matière d'asile et d'immigration.

Le Groupement ne conteste pas que la Cour administrative puisse, le cas échéant, devoir connaître de certains contentieux en matière d'asile et d'immigration. Il estime toutefois que le maintien du poste supplémentaire à la Cour administrative demeure problématique en l'absence de démonstration précise du besoin.

La charge principale induite par le Pacte pèsera sur la première instance. C'est le Tribunal administratif qui devra absorber les procédures accélérées, les référés, les urgences, les audiences nombreuses et les affaires pendantes.

Dans ce contexte, toute mesure susceptible d'attirer des magistrats expérimentés vers la Cour administrative doit être appréciée avec prudence.

Le Parquet général avait déjà observé que le Tribunal administratif ne disposait que d'environ vingt magistrats et que plusieurs postes étaient vacants, de sorte qu'il paraissait illusoire d'atteindre rapidement les trente-cinq membres prévus par le projet.

Le Groupement estime que cette critique reste valable. Le report au 16 septembre 2027 donne davantage de temps, mais il ne garantit pas que les effectifs seront effectivement disponibles. En l'absence de recrutement propre et de créations nettes dédiées au tribunal de l'asile et de l'immigration, le risque demeure que la réforme soit financée, en termes humains, par la première instance elle-même.

Il serait donc nécessaire de subordonner tout renforcement de la Cour administrative à la constatation préalable que le Tribunal administratif dispose effectivement des magistrats nécessaires au fonctionnement normal de ses chambres ordinaires, de ses chambres spécialisées et du tribunal de l'asile et de l'immigration.

X. Sur le risque d'éviction du contentieux de droit commun

L'un des objectifs annoncés des amendements est de préserver le contentieux de droit commun. La réduction de seize à treize magistrats et la suppression du renvoi direct des affaires d'asile vers les chambres ordinaires semblent aller dans ce sens.

Toutefois, la mise en place d'une suppléance généralisée produit un effet inverse. Si tous les magistrats du Tribunal administratif sont juges suppléants du tribunal de l'asile et de l'immigration, l'ensemble du Tribunal administratif reste potentiellement mobilisable pour le contentieux d'asile et d'immigration.

La ponction sur le contentieux ordinaire ne disparaît donc pas ; elle est simplement organisée autrement.

Le Groupement relève que le Tribunal administratif et le GML avaient déjà mis en garde contre l'effet d'éviction du contentieux administratif général. Le traitement prioritaire des affaires d'asile et d'immigration, soumises à des délais contraignants, risque de reléguer les autres matières administratives au second plan.

Le droit administratif ordinaire n'est pas un contentieux secondaire. Il concerne l'urbanisme, la fonction publique, la fiscalité, les autorisations administratives, les sanctions, les marchés publics et de nombreuses matières essentielles à l'État de droit. Un allongement durable des délais dans ces domaines porterait atteinte au droit à un recours effectif et à l'exigence du délai raisonnable.

Le Groupement estime que le projet devrait prévoir des garanties chiffrées ou organisationnelles destinées à préserver la capacité minimale de traitement du contentieux de droit commun. À défaut, la réforme risque de déplacer la crise plutôt que de la résoudre.

XI. Sur le rapport d'évaluation à trois ans

Les amendements prévoient que le Gouvernement présente à la Chambre des Députés un rapport sur le fonctionnement effectif du tribunal de l'asile et de l'immigration dans un délai de trois ans à compter de son entrée en fonctions. Ce rapport devra notamment permettre de réexaminer la question du degré d'autonomie du tribunal de l'asile et de l'immigration par rapport au Tribunal administratif.

Le Groupement salue l'introduction d'une clause d'évaluation. Celle-ci répond à une critique formulée à l'égard du projet initial, qui ne prévoyait aucun mécanisme de réexamen.

Toutefois, le mécanisme proposé demeure insuffisant.

D'abord, un délai de trois ans est long. Si le tribunal de l'asile et de l'immigration produit dès la première année un effet d'éviction sur le contentieux ordinaire, une évaluation trois ans plus tard interviendra trop tardivement.

Ensuite, le rapport est confié au Gouvernement, alors que l'évaluation du fonctionnement d'une structure juridictionnelle devrait associer les juridictions concernées, le Conseil national de la justice, le barreau et, le cas échéant, des données statistiques objectivées.

Enfin, le texte ne prévoit aucune conséquence juridique en cas de dysfonctionnement constaté. Le rapport risque donc de demeurer un instrument de suivi politique sans effet correcteur effectif.

Le Groupement propose qu'une première évaluation soit réalisée après douze mois de fonctionnement, puis une seconde après trois ans. Cette évaluation devrait porter au minimum sur les stocks d'affaires, les délais moyens de traitement, le nombre de référés, le nombre d'affaires au fond, le nombre de décisions par magistrat, le recours aux suppléants, l'impact sur les autres chambres du Tribunal administratif, les vacances de postes, le coût indemnitaire et la nécessité éventuelle d'une autonomie accrue.

XII. Sur les dispositions transitoires

Les amendements limitent le transfert des affaires pendantes aux recours n'ayant pas encore donné lieu à une audience de plaidoiries ou à un jugement avant dire droit.

Le Groupement approuve cette restriction. Elle respecte mieux la continuité du traitement des affaires et évite de désorganiser des procédures déjà avancées.

Il convient toutefois de coordonner strictement ce transfert avec la date effective de mise en place du tribunal de l'asile et de l'immigration. Aucun transfert ne devrait pouvoir intervenir avant que la juridiction ne soit constituée, que ses membres soient nommés, que son greffe soit organisé,

que ses méthodes de travail soient arrêtées et que ses règles de répartition interne soient clarifiées.

XIII. Propositions de modifications

Au vu de ce qui précède, le Groupement estime que les amendements devraient être revus sur les points suivants.

Premièrement, il convient de préciser que la qualité de juge suppléant du tribunal de l'asile et de l'immigration ne peut être attribuée automatiquement à tous les magistrats du Tribunal administratif. Elle devrait résulter d'une nomination, d'une candidature ou d'une désignation encadrée par le Conseil national de la justice.

Deuxièmement, le président du Tribunal administratif devrait être expressément exclu du mécanisme ordinaire de suppléance. Il devrait conserver la faculté de siéger au tribunal de l'asile et de l'immigration uniquement dans des conditions définies par la loi, sans être placé dans une relation d'organisation fonctionnelle sous le juge directeur du tribunal de l'asile et de l'immigration.

Troisièmement, les compétences respectives du président du Tribunal administratif, du juge directeur du tribunal de l'asile et de l'immigration et de l'assemblée générale devraient être clarifiées. Le texte devrait déterminer précisément qui affecte les magistrats, qui répartit les chambres, qui répartit les affaires et qui appelle les suppléants.

Quatrièmement, le régime indemnitaire devrait être revu. L'indemnité forfaitaire de quatre-vingts points pour les titulaires et l'indemnité de cinq points par affaire pour les suppléants ne créent pas une équivalence réelle. Une indemnité forfaitaire proratisée ou un barème à l'acte objectivé par les données réelles de charge devrait être envisagé.

Cinquièmement, le renforcement de la Cour administrative devrait être subordonné à la stabilisation effective des effectifs du Tribunal administratif. La première instance ne doit pas être privée des magistrats expérimentés nécessaires à la mise en œuvre de la réforme.

Sixièmement, l'entrée en vigueur des règles relatives au tribunal de l'asile et de l'immigration, des règles de transfert et des règles d'indemnisation devrait être harmonisée pour éviter toute incohérence temporelle.

Septièmement, la clause d'évaluation devrait être renforcée par une première évaluation après douze mois, associant les juridictions concernées, le Conseil national de la justice et le barreau, sur la base d'indicateurs objectifs.

Huitièmement, le texte devrait prévoir un mécanisme de sauvegarde du contentieux de droit commun, afin d'éviter que les délais des autres matières administratives ne s'allongent de manière excessive.

XIV. Conclusion

Le Groupement reconnaît que les amendements parlementaires améliorent certains aspects du projet initial. Ils témoignent d'une volonté de répondre aux critiques formulées par les juridictions et par les organes consultés. Le report de l'entrée en fonction du tribunal de l'asile et de l'immigration, l'introduction d'une évaluation, la prise en compte de la suppléance et l'intervention accrue du Conseil national de la justice constituent des avancées.

Ces avancées ne suffisent toutefois pas.

Le projet amendé demeure fondé sur une architecture institutionnelle incertaine. Il crée un tribunal sans autonomie réelle, repose sur des effectifs non garantis, organise une suppléance d'office problématique, introduit une hiérarchie interne confuse, maintient un risque d'appel d'air vers la Cour administrative, fragilise potentiellement le contentieux de droit commun et instaure un régime indemnitaire dont l'équité est plus apparente que réelle.

Le Groupement estime que les amendements rendent le projet moins immédiatement risqué que sa version initiale, mais ne le rendent pas pleinement cohérent ni suffisamment sécurisé.

La réforme ne saurait être adoptée dans une logique d'urgence sans garantir que le tribunal de l'asile et de l'immigration disposera de magistrats effectivement disponibles, d'une organisation claire, d'un régime indemnitaire cohérent et de mécanismes de protection du Tribunal administratif stricto sensu.

À défaut, le projet risque de produire l'effet que plusieurs avis avaient déjà redouté : non pas résoudre la crise de capacité provoquée par le Pacte européen sur la migration et l'asile, mais la déplacer vers l'ensemble de la justice administrative, au détriment de la première instance, du contentieux de droit commun et, en définitive, du justiciable.
