

N° 8694²

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 7 novembre 1996
portant organisation des juridictions administratives en vue
d'instituer un tribunal d'asile et d'immigration

* * *

AVIS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

(13.2.2026)

Madame la Ministre,

J'accuse bonne réception du transmis daté du 30 janvier 2026 me communiquant suite à ma demande du même jour le 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'y instituer un tribunal d'asile et d'immigration.

Le tribunal administratif a pris bonne connaissance du projet de loi en question, lequel vise à instituer un tribunal d'asile et d'immigration sous la forme d'une section spécialisée du tribunal administratif, afin de préparer la mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile à partir de juin-juillet 2026. Il répond ainsi à l'augmentation attendue et à l'accélération du contentieux des étrangers, en concentrant ce contentieux dans une structure dédiée, dotée de méthodes de travail spécifiques et d'une forte flexibilité organisationnelle.

Le texte tel que projeté prévoit un renforcement substantiel des effectifs (six magistrats supplémentaires au tribunal administratif, un à la Cour administrative), un effectif cible de seize magistrats pour le tribunal d'asile, ainsi qu'une indemnité spéciale non pensionnable pour tenir compte des contraintes particulières inhérentes au contentieux relevant du tribunal d'asile et d'immigration.

Enfin, il vise à introduire une souplesse accrue dans l'organisation interne du tribunal administratif (détermination annuelle des chambres et de leurs spécialisations) et organise le transfert automatique des affaires pendantes, avec une entrée en vigueur fixée au 1^{er} juin 2026.

Il convient en effet de constater, à l'instar des auteurs du projet de loi sous analyse, que la mise en œuvre imminente du pacte européen sur la migration et l'asile impose une adaptation structurelle profonde de l'organisation juridictionnelle nationale, afin de garantir à la fois l'effectivité du contrôle juridictionnel et le bon fonctionnement de l'ordre administratif dans son ensemble.

Le tribunal administratif reste toutefois convaincu que la solution à la prise en compte des modifications imposées par l'implémentation au niveau national du pacte européen sur la migration et l'asile, que ce soit tant qualitativement (délais, rôle accru imposé au juge) que quantitativement (risque d'explosion de certains contentieux) est à rechercher 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.

La solution telle que retenue par le projet de loi sous revue ne constitue dès lors qu'un compromis compte tenu du fait que la mise en place de juridictions spécialisées nouvelles pose problème au regard de la Constitution révisée laquelle ne prévoit plus la possibilité que la loi crée une nouvelle juridiction.

Il convient à cet égard de rappeler que non seulement le tribunal administratif et la Cour administrative, mais également le Conseil national de la justice (CNJ) avaient fermement recommandé l'instauration d'une juridiction spécialisée indépendante, bénéficiant d'un recrutement propre de magistrats relevant le cas échéant d'un statut *ad hoc*. Plus précisément, le CNJ a, par sa recommandation n° 3/2025 du 12 mai 2025, préconisé de manière claire et argumentée la création d'une juridiction spécialisée

autonome en matière d’asile et d’immigration, seule à même de répondre aux exigences accrues de célérité, de technicité et de continuité du service de la justice dans ce domaine sensible.

Aussi, si le projet de loi déposé poursuit légitimement l’objectif de spécialisation du contentieux de l’asile et de l’immigration, il s’en écarte toutefois sur un point fondamental, en optant pour la création d’une simple section spécialisée rattachée au tribunal administratif, dépourvue de véritable autonomie institutionnelle et fonctionnelle. Ce choix apparaît en décalage avec les constats posés tant par le CNJ que par les juridictions administratives elles-mêmes quant au risque de saturation structurelle du tribunal administratif et à l’effet d’éviction durable du contentieux de droit commun.

Dans cette perspective, la création d’un tribunal spécialisé pleinement indépendant, doté de ses propres moyens humains, organisationnels et procéduraux, demeure non seulement une réponse plus cohérente aux recommandations du CNJ, mais également une condition essentielle pour préserver l’équilibre global de l’ordre juridictionnel administratif et prévenir la transposition, à moyen terme, des dysfonctionnements actuels vers l’ensemble de la chaîne juridictionnelle.

Ce n’est que sous cette réserve, capitale, que l’avis ci-après est émis.

Article 1^{er}, point 1^o : renforcement de la Cour administrative

Le point 1^o prévoit l’augmentation de l’effectif de la Cour administrative à huit membres, par la création d’un poste supplémentaire de premier conseiller.

Cette mesure appelle toute fois une appréciation nuancée.

D’un côté, le renforcement de la Cour administrative peut être compris comme une anticipation de l’augmentation prévisible du contentieux en appel relatif aux affaires de droit commun, suite au transfert du contentieux des étrangers du tribunal administratif au tribunal d’asile et d’immigration, entraînant une évacuation plus rapide et plus importante du contentieux de droit commun et générant, par la force des choses, davantage d’appels à résorber par la Cour administrative.

D’un autre côté, cette augmentation ponctuelle apparaît structurellement limitée et soulève plusieurs réserves : elle semble ainsi répondre davantage à une opportunité de carrière individuelle qu’à une analyse globale et documentée des besoins réels de la Cour administrative à moyen terme et intervient alors même que l’essentiel de la charge nouvelle pèsera sur le premier degré de juridiction, la Cour administrative ne devant, conformément au projet de loi portant mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l’asile¹, plus être juge d’appel de principe ni en matière de rétention, ni, sauf exception, en matière de protection internationale, de sorte que l’augmentation des effectifs de la Cour administrative dès le 1^{er} juin 2026 apparaît déconnectée des flux contentieux réellement induits par le projet de loi.

Il paraît dès lors difficile de soutenir qu’une augmentation anticipée des effectifs de la Cour administrative repose sur une nécessité objective liée à la réforme. Or, cette incohérence alimente l’impression d’un déséquilibre croissant au sein de l’ordre administratif, au détriment de la juridiction de première instance, cette dernière étant appelée à absorber l’essentiel du choc lié au pacte européen sur la migration et l’asile. C’est en effet le tribunal administratif qui absorbera l’augmentation massive des recours, la généralisation des procédures accélérées, la multiplication des référés, ainsi que la gestion des affaires pendantes transférées.

En l’absence d’une étude d’impact détaillée sur les flux d’appels attendus, cette mesure donne dès lors l’impression d’un ajustement marginal, sans véritable vision systémique de la chaîne juridictionnelle administrative et déconnecté de la réalité du flux contentieux.

Des préoccupations supplémentaires portent sur le risque structurel induit par ce renforcement, à savoir que l’augmentation des postes à la Cour administrative entraînera mécaniquement le départ de

1 Projet de loi n° 8684 portant :

- 1° mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l’asile ;
- 2° modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l’immigration ;
- 3° modification de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ;
- 4° modification de la loi du 7 août 2023 portant organisation de l’assistance judiciaire et portant abrogation de l’article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d’avocat ;
- 5° modification de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

magistrats expérimentés du tribunal administratif, siphonnant en quelque sorte à terme l'intégralité des magistrats les plus aguerris de la première instance.

Ce phénomène aurait pour conséquence directe de fragiliser davantage un tribunal administratif déjà sous tension, alors même qu'il constitue le socle du contentieux administratif et fiscal et qu'il sera appelé à jouer un rôle central dans la réussite – ou l'échec – de la réforme.

Il importe de rappeler que les magistrats susceptibles d'être appelés à siéger à la Cour administrative sont précisément ceux qui maîtrisent le mieux le contentieux de masse, qui assurent l'encadrement informel des magistrats plus récents et qui garantissent la cohérence jurisprudentielle en première instance. Leur départ massif créerait un double effet négatif : une perte immédiate de capacité de traitement des affaires et un affaiblissement durable des fonctions de transmission et de formation internes.

La situation actuelle révèle par ailleurs un déséquilibre manifeste dans la répartition des grades, qui n'est pas suffisamment pris en compte par le projet de loi.

Le tribunal administratif connaît aujourd'hui une pléthore de magistrats bénéficiant du grade de vice-président (rang M4). Ce grade, qui correspondait historiquement à une fonction de président de chambre et à des responsabilités de pilotage, est désormais détenu par une majorité de magistrats exerçant de simples fonctions d'assesseur, sans responsabilités particulières. A l'inverse, les conseillers de la Cour administrative, également classés au rang M4, sont tous d'anciens présidents de chambre du tribunal administratif, disposant d'une expérience juridictionnelle et managériale significative.

Cette situation crée un déséquilibre hiérarchique et symbolique entre les deux degrés de juridiction, au détriment de la Cour administrative, sans que la création de nouveaux postes n'apporte une réponse adéquate à cette anomalie.

Dans ce contexte, il pourrait s'avérer plus pertinent et plus respectueux de l'équilibre institutionnel de **privilégier, dans un premier temps, une revalorisation statutaire des conseillers** en titre de la Cour administrative, par l'octroi du grade de premier conseiller (rang M5).

Une telle mesure présenterait plusieurs avantages : elle reconnaîtrait l'expérience et les responsabilités effectives des conseillers de la Cour ; elle corrigerait le déséquilibre actuel entre grades M4 sans créer d'appel d'air depuis la première instance ; enfin, elle éviterait, dans l'immédiat, la nécessité de pourvoir de nouveaux postes par des magistrats issus du tribunal administratif.

Il importerait, en tout état de cause, de veiller à ce que l'augmentation des effectifs de la Cour administrative ne soit envisagée qu'en cas d'augmentation réelle et effective des effectifs du tribunal administratif, et non par une augmentation purement virtuelle résultant de la seule création de postes supplémentaires.

Plus précisément, il conviendrait de **prévoir un mécanisme de garde-fou, évitant de lier automatiquement l'augmentation des effectifs de la Cour administrative à la création de nouveaux postes au sein du tribunal administratif**. Il convient à cet égard de relever que la Cour administrative a tout récemment, à savoir en septembre 2025, pu bénéficier dans le cadre de la loi du 20 juillet 2023 portant modification de : 1° la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3° la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ; en vue du renforcement des effectifs de la justice administrative et de la numérisation des procédures urgentes devant le tribunal administratif de la création d'un poste supplémentaire de conseiller à la Cour (M4), pourvu par un vice-président du tribunal administratif, c'est-à-dire par ponction sur les effectifs existants du tribunal administratif, alors que ladite création de poste ne devait répondre qu'à l'augmentation effective du contentieux d'appel induit par la création, au niveau du tribunal administratif, d'une sixième et d'une septième chambre : or, la sixième chambre du tribunal administratif n'a pu être constituée qu'en septembre 2025, de sorte que la création de postes à la Cour administrative ne saurait être considérée comme une réponse apportée à une augmentation réelle du contentieux d'appel.

L'augmentation des effectifs de la Cour ne doit dès lors répondre qu'à une logique d'ajustement du contentieux d'appel, effectif ou directement prévisible, et ne devrait intervenir qu'après que le tribunal administratif a été effectivement renforcé et stabilisé, respectivement qu'après que le tribunal d'asile et d'immigration ait pu concrètement et effectivement entrer en fonctions, et libérer réellement des capacités d'évacuation du contentieux de droit commun au sein du tribunal administratif.

A défaut, la Cour administrative attirerait trop rapidement les magistrats les plus expérimentés, laissant le tribunal administratif exsangue, tant pour l'évacuation des affaires que pour l'encadrement

et la formation des nouvelles recrues, compromettant ainsi durablement le fonctionnement harmonieux de l'ordre administratif dans son ensemble.

Il conviendrait en tout état de cause d'ajouter un alinéa disposant que le renforcement de la Cour administrative est subordonné à la constatation préalable de la disponibilité d'un nombre suffisant de magistrats permettant d'assurer le fonctionnement autonome et effectif du tribunal d'asile et d'immigration ; en tout état de cause, le renforcement anticipé de la Cour administrative, à une si brève échéance et en pleine année judiciaire, ne saurait être approuvé.

Article 1^{er}, point 2 : renforcement du tribunal administratif

Le point 2° porte l'effectif légal et théorique du tribunal administratif à trente-cinq magistrats, par la création de six postes supplémentaires ainsi que par la fixation d'un effectif cible de seize magistrats pour sa section spécialisée dénommée « tribunal d'asile et d'immigration ».

Ce renforcement constitue, en apparence, l'un des piliers quantitatifs de la réforme, mais doit toutefois être analysé avec prudence.

Présentée ainsi, la réforme suggère un renforcement substantiel des capacités de la juridiction administrative.

Or, cette présentation occulte la réalité fonctionnelle : la création du tribunal d'asile et d'immigration se fait à effectif global quasi constant, le renfort affiché étant absorbé, en tout ou en partie, par la nouvelle structure spécialisée. **Il ne s'agit donc pas d'un renforcement net, mais d'un redéploiement interne.**

Le tribunal administratif dispose actuellement d'un effectif théorique de 29 magistrats, mais d'un effectif réel d'environ 20 magistrats.

Dans ce contexte, l'affectation de seize magistrats à la nouvelle section spécialisée à compter du 1^{er} juin 2026 conduirait mécaniquement à laisser au tribunal administratif *stricto sensu* cinq magistrats seulement (le président et une chambre élargie) pour traiter environ 47 % du contentieux global, c'est-à-dire du contentieux de droit commun, hors contentieux des étrangers.

Une telle configuration est structurellement intenable et incompatible avec les exigences du délai raisonnable et de la bonne administration de la justice.

Aucune précision n'est par ailleurs apportée quant à une voie de recrutement spécifique, de sorte qu'à défaut, le renforcement annoncé de six magistrats ne peut intervenir que par la voie de droit commun prévue par la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, c'est-à-dire en concurrence directe avec l'ordre judiciaire et selon un calendrier incertain et tardif.

En effet, dans l'hypothèse la plus optimiste, des nominations effectives comme magistrats n'interviendraient qu'au 15 septembre 2026, sous réserve que les attachés actuels acceptent de rester au tribunal administratif ; à défaut, l'arrivée de nouveaux attachés ne pourrait avoir lieu qu'en janvier 2027, avec une délégation temporaire, et, en dernier ressort, leur nomination comme magistrats n'interviendrait qu'au 15 septembre 2027, étant rappelé que les six postes supplémentaires risquent dans tous les cas de figure de demeurer purement virtuels, puisque le tribunal administratif, qui à cette date présente d'ores et déjà huit vacances de postes², devra, le cas échéant, prochainement compenser des départs à la retraite ainsi que le transfert de magistrats vers la Cour administrative.

Le dispositif repose ainsi sur une chaîne d'hypothèses aléatoires, incompatibles avec l'urgence et l'ampleur du contentieux annoncé.

C'est précisément pour éviter ces écueils – nominations tardives, aléatoires et concurrence interne destructrice – que le tribunal administratif, conjointement avec la Cour administrative, avait plaidé à d'itératives fois pour la mise en place d'une voie de recrutement autonome et ciblée, destinée à doter rapidement le tribunal d'asile et d'immigration de magistrats propres, à l'instar du modèle retenu pour le Conseil arbitral de la sécurité sociale.

Le projet de loi fait l'impasse sur cette solution, pourtant pragmatique et institutionnellement cohérente.

Il s'ensuit qu'actuellement, en l'état du projet de loi, le renforcement annoncé du tribunal administratif par le point 2° de l'article 1^{er} revêt un caractère largement illusoire : en l'absence de créations

² Soit un poste de premier juge et huit postes de juge.

nettes de postes dédiées spécifiquement au tribunal d'asile et d'immigration, la réforme opère en réalité un redéploiement interne des effectifs existants, au détriment du tribunal administratif *stricto sensu*, les délais de recrutement, les procédures de nomination, et la nécessité, à court terme, de compenser des départs à la retraite au niveau de la Cour administrative faisant peser un risque sérieux de décalage temporel entre l'entrée en vigueur de la loi et la disponibilité effective des magistrats annoncés.

Il se pose encore un problème organisationnel et institutionnel majeur :

Le projet de loi dispose, d'une part, que « *le tribunal administratif est composé de trente-cinq membres* » et, d'autre part, que « *le tribunal d'asile et d'immigration est composé de seize membres* ». Or, le tribunal d'asile et d'immigration n'est pas une juridiction autonome, mais bien une section spécialisée du tribunal administratif³, de sorte qu'il en résulte une ambiguïté structurelle : soit les seize membres du tribunal d'asile et d'immigration constituent un sous-ensemble des trente-cinq membres du tribunal administratif ; soit le texte leur confère, implicitement mais sans le dire, une priorité fonctionnelle dans l'allocation des effectifs.

Le silence du texte sur ce point est d'autant plus problématique que la formulation « *est composé de seize membres* » peut être lue comme indicative, mais aussi – dans un contexte de délais contraignants – comme quasi impérative du point de vue de la bonne administration de la justice.

En effet, le tribunal d'asile et d'immigration sera compétent pour des procédures accélérées, assorties de délais particulièrement stricts, ce qui, d'un point de vue systémique, plaide clairement en faveur d'un pourvoi complet et stable de cette section, et donc, en pratique, d'une **priorité d'affectation de magistrats**.

Il serait en effet incohérent de créer une section spécialisée dotée de compétences urgentes, tout en acceptant qu'elle fonctionne durablement en sous-effectif.

Toutefois, aucun juge ne peut être contraint à siéger dans une section spécialisée déterminée. L'affectation relève en effet, soit du consentement du magistrat, soit, le cas échéant, d'un arbitrage interne fondé sur l'organisation du service, mais sans pouvoir de coercition personnelle⁴.

Il en résulte une contradiction majeure : le texte suppose implicitement un effectif complet de seize magistrats pour le tribunal d'asile et d'immigration, sans fournir aucun instrument juridique permettant d'y parvenir.

En pratique, comme retenu ci-avant, tout plaide pour que le tribunal d'asile et d'immigration soit servi en priorité, et ce au vu de la nature urgente et contrainte des procédures, de la pression européenne et politique, et du risque contentieux élevé en cas de dépassement de délais.

Mais cette priorité est purement fonctionnelle, dans la mesure où elle n'est ni formulée ni encadrée juridiquement par le projet de loi.

Aussi, à défaut de règles claires, l'arbitrage se ferait par ponction progressive sur les effectifs du tribunal administratif *stricto sensu* ainsi qu'au gré des disponibilités, volontariats ou pressions informelles.

Un tel mécanisme n'est toutefois ni transparent, ni objectivable, et expose le tribunal administratif à des déséquilibres durables, voire à des griefs relatifs à l'égalité de traitement entre contentieux.

Enfin, un tel mécanisme fait peser sur le président du tribunal administratif une **responsabilité organisationnelle impossible à assumer pleinement**.

En effet, le président du tribunal administratif est responsable de l'organisation du service, ainsi que de la prompte évacuation des affaires⁵, mais il ne dispose ni du pouvoir de nommer, ni du pouvoir de contraindre les magistrats à siéger dans une section donnée, ni d'une garantie d'effectifs réels correspondant aux effectifs légaux. Le projet de loi place ainsi le président dans une situation institutionnellement intenable : il est tenu d'assurer le fonctionnement effectif du tribunal d'asile et d'immigration, sans instruments juridiques adéquats, tout en restant responsable du bon fonctionnement du tribunal administratif pour le reste du contentieux.

3 Voir ci-après.

4 Voir ci-après.

5 Art. 63, loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

En l'absence de clarification législative, l'échec éventuel du dispositif (retards, engorgement, dysfonctionnements) pourrait être improprement imputé à l'organisation interne, voire à la présidence du tribunal, alors qu'il s'agit en réalité d'un défaut de conception normative.

En définitive, le projet de loi postule l'existence de seize magistrats affectés au tribunal d'asile et d'immigration dès le 1^{er} juin 2026, sans régler la question de la priorité entre sections, sans protéger le tribunal administratif contre une ponction déséquilibrée, et sans sécuriser la position institutionnelle du président. Il en résulte une zone grise organisationnelle, dans laquelle une section spécialisée à délais contraignants est créée sans garanties effectives de moyens, au prix d'un affaiblissement potentiel du tribunal administratif dans son ensemble.

Il conviendrait dès lors, en tout état de cause, d'ajouter par **amendement** un alinéa disposant que la mise en fonctionnement effectif du tribunal d'asile et d'immigration est subordonnée à la constatation préalable de la disponibilité d'un nombre suffisant de magistrats permettant d'assurer son fonctionnement autonome, et ce afin d'éviter, d'un côté, la création d'une juridiction purement formelle ou fictive, dont la charge serait assumée indéfiniment par le tribunal administratif et, de l'autre côté, la mise en péril du même tribunal administratif, par la ponction impérative de magistrats au bénéfice du tribunal d'asile et d'immigration.

Enfin, la répartition des nouveaux postes entre premiers vice-présidents, vice-présidents, premiers juges et juges, n'est pas neutre, dans la mesure où elle continue à modifier les équilibres hiérarchiques internes et elle renforce la complexité de la gouvernance interne, alors même que le projet de loi repose largement sur la capacité du tribunal administratif à s'auto-organiser.

Article 1^{er}, point 3 : Article 58 – Institution et fonctionnement du tribunal d'asile et d'immigration

Paragraphe (1) – Création d'une section spécialisée

La création d'une section dénommée « tribunal d'asile et d'immigration » au sein du tribunal administratif répond certes à un objectif légitime de spécialisation, dicté par la mise en œuvre imminente du pacte européen sur la migration et l'asile et par le poids croissant du contentieux des étrangers.

Toutefois, le choix opéré par le projet de loi de ne pas conférer à cette entité le statut d'une juridiction autonome, mais de la maintenir comme simple section interne, appelle plusieurs observations critiques, au-delà des considérations et réserves générales effectuées ci-avant en introduction ainsi qu'en sus des réserves énoncées sous le chapitre précédent.

Ainsi, sur le plan institutionnel, cette solution entretient une ambiguïté structurelle : le texte emploie la terminologie de « tribunal » sans en tirer toutes les conséquences juridiques, organisationnelles et budgétaires. Cette absence d'autonomie risque par ailleurs de reproduire, voire d'amplifier, les difficultés actuelles du tribunal administratif, au lieu d'y remédier, en particulier s'agissant de la concurrence interne pour les ressources humaines et organisationnelles.

Il convient par ailleurs de relever que le projet de loi prévoit actuellement, d'une part, que la nouvelle juridiction sera alimentée, du moins en partie, par un transfert de magistrats en poste au tribunal administratif et, d'autre part, qu'en cas de surcharge du tribunal d'asile et d'immigration, les recours en souffrance devront être traités par les chambres non spécialisées en protection internationale et en immigration du tribunal administratif.

A cet égard, la disposition permettant au président du tribunal administratif de renvoyer des affaires vers les chambres ordinaires en cas de surcharge – une telle situation pouvant en effet consister objectivement en une explosion du contentieux afférent, mais aussi, subjectivement, être provoquée par l'insuffisance des effectifs propres dont disposera le tribunal d'asile et d'immigration – introduit, par ailleurs, un mécanisme de flexibilité qui peut se révéler à double tranchant. Si elle vise à éviter l'engorgement, elle consacre en pratique une **perméabilité permanente entre contentieux spécialisé et contentieux de droit commun**, au risque d'affaiblir la lisibilité du dispositif, de créer une instabilité dans la répartition des charges, et surtout de compromettre l'objectif affiché de protection du contentieux administratif général contre l'effet d'éviction.

Par ailleurs, compte tenu de l'échéance extrêmement rapprochée et irréaliste fixée au 1^{er} juin 2026, et des contraintes matérielles et humaines connues, il apparaît très hautement probable que le tribunal de l'asile et de l'immigration ne puisse fonctionner, dans un premier temps, que de manière partielle, voire de manière purement formelle et fictive.

Dans cette configuration, le tribunal administratif sera contraint d'assumer, pour une durée indéterminée, l'essentiel du contentieux de l'asile et de l'immigration, tant par le biais de formations mixtes

que par la prise en charge résiduelle ou de soutien des dossiers, avec un effet d'éviction immédiat au détriment du contentieux de droit commun, puisque, à défaut de magistrats spécifiquement recrutés et affectés au tribunal d'asile et d'immigration, pour reprendre la formulation de l'exposé des motifs du projet de loi sous examen « *une grande partie des magistrats du tribunal administratif devra être affectée au contentieux des étrangers* », ce qui risquera de priver le tribunal administratif de ses ressources déjà limitées et pourrait conduire à sa quasi-paralysie. Cette solution, qu'elle se présente les premiers temps du fonctionnement du tribunal d'asile et d'immigration ou en cas de surcharge objective (augmentation du contentieux des étrangers) ou subjective (tribunal d'asile et d'immigration en sous-effectifs), risque d'aggraver la situation actuelle déjà critique du tribunal administratif en mobilisant constamment les magistrats du tribunal administratif comme renforts, annihilant toute amélioration de charge de travail, mais au contraire, à travers l'effet d'éviction, prolongeant davantage les délais de traitement des recours.

Dès lors, l'affectation directe ou indirecte de magistrats existants vers le tribunal d'asile et d'immigration constitue un risque majeur réel, étant donné que le tribunal administratif souffre déjà d'un sous-effectif récurrent, les délais de traitement y sont excessifs et que la perte de magistrats expérimentés pourrait entraîner une paralysie de la juridiction.

Là également, il convient d'insérer une **disposition transitoire** limitant dans le temps l'adossement du tribunal d'asile et d'immigration au tribunal administratif, avec obligation pour le Gouvernement de présenter au Parlement, dans un délai déterminé, un rapport sur le fonctionnement effectif du tribunal d'asile et d'immigration, afin d'empêcher que la phase transitoire ne devienne structurelle et de garantir un contrôle parlementaire sur la réalité du fonctionnement de la nouvelle juridiction.

Il conviendrait également de préciser que le soutien apporté par le tribunal administratif au tribunal d'asile et d'immigration ne peut avoir pour effet de compromettre le traitement du contentieux de droit commun et doit être strictement proportionné, de sorte à limiter l'effet d'éviction et de préserver la mission fondamentale du tribunal administratif.

Paragraphe (2) – Composition et désignation des membres

La fixation d'un effectif de seize magistrats constitue un seuil ambitieux, mais théorique à court terme, au regard des contraintes réelles de recrutement et de disponibilité.

Le mécanisme de désignation, fondé sur une désignation par ordonnance du président du tribunal administratif, pour un terme renouvelable de quatre ans, et conditionnée à l'acceptation des magistrats concernés, soulève toutefois plusieurs interrogations fondamentales.

Ce mécanisme instaure ainsi un régime reposant à première vue sur le volontariat, alors même que le contentieux visé est reconnu comme particulièrement contraignant, tant sur le plan humain que procédural et qu'il est douteux que de nombreux magistrats se déclarent intéressés par une affectation au tribunal d'asile et d'immigration. Le projet de loi concentre un pouvoir de sélection et de renouvellement significatif entre les mains du président du tribunal administratif, ce qui, dans un contexte de tensions internes et de recompositions institutionnelles, peut nourrir des perceptions de gestion discrétionnaire. Il ne garantit enfin pas, en pratique, la stabilité des équipes, pourtant essentielle à la cohérence jurisprudentielle et à la maîtrise d'un contentieux hautement technique et évolutif.

Le projet de loi confère en particulier au président du tribunal administratif le pouvoir de désigner les membres du tribunal d'asile et d'immigration. Présentée comme une compétence décisive, cette prérogative est en réalité largement théorique. Le principe constitutionnel d'immovibilité du magistrat du siège interdit en effet toute affectation imposée à une juridiction spécialisée lorsque celle-ci modifie substantiellement la nature des fonctions exercées. Or, le contentieux de l'asile et de la rétention se caractérise par une intensité particulière, des délais impératifs et une exposition humaine accrue. Il s'agit donc, matériellement, d'une modification substantielle des conditions d'exercice de la fonction juridictionnelle, qui ne peut reposer que sur le consentement.

Le projet de loi repose sur une hypothèse implicite mais non démontrée : celle d'un nombre suffisant de magistrats prêts à rejoindre immédiatement le tribunal d'asile et d'immigration. Or, rien n'est prévu si cette hypothèse se révèle erronée. Aucune clause de sauvegarde, aucun mécanisme d'adaptation, aucune procédure graduée n'est envisagée. Dans un tel scénario, le président du tribunal administratif serait placé dans une situation institutionnelle impossible : il ne peut contraindre, sans violer un principe constitutionnel, mais il ne peut renoncer, sans se voir reprocher une défaillance du service public de la justice. Cette contradiction n'est pas accidentelle : elle résulte directement d'un projet de loi qui

externalise le risque politique et institutionnel vers le tribunal administratif et son président, sans le reconnaître explicitement.

Par ailleurs, dans un environnement juridictionnel fondé sur l'indépendance individuelle des magistrats, toute tentative de « persuasion appuyée », de rééquilibrage des charges ou de redéploiement interne peut être perçue comme une pression et prêter le flanc à la contestation. Le projet de loi crée ainsi un terrain propice à la conflictualisation interne, dans lequel le président devient l'intermédiaire obligé entre une exigence législative et des magistrats indépendants, dans lequel chaque désignation peut être interprétée comme arbitraire, dans lequel chaque refus peut être perçu comme un désengagement individuel au détriment du collectif.

Le texte expose donc non seulement la fonction, mais la personne même du président, à une usure institutionnelle et humaine considérable, le président ne disposant d'aucun levier contraignant, mais demeurant juridiquement tenu d'assurer le fonctionnement de la juridiction.

En tout état de cause, il convient de préciser expressément, sinon au niveau du commentaire des articles, que la désignation des magistrats appelés à siéger au tribunal d'asile et d'immigration repose sur le volontariat et ne peut porter atteinte au principe constitutionnel d'inamovibilité, afin de sécuriser juridiquement le rôle du président du tribunal administratif et éviter toute interprétation conduisant à des pressions ou à des reproches d'autoritarisme.

Le projet de loi prévoit encore que les membres du tribunal d'asile et d'immigration sont désignés, par ordonnance du président du tribunal administratif, pour un terme renouvelable de quatre ans, sous réserve de leur acceptation.

Si l'exigence d'acceptation préalable constitue une garantie essentielle, respectueuse de l'indépendance fonctionnelle des magistrats et de leur liberté d'orientation professionnelle, la **durée du mandat** suscite néanmoins des interrogations pratiques.

En effet, certains magistrats, bien que potentiellement intéressés par une affectation au tribunal d'asile et d'immigration, expriment des réserves liées à la spécificité du contentieux des étrangers, marqué par une forte répétitivité factuelle et juridique, à la pression inhérente aux procédures accélérées, voire à la charge émotionnelle et au caractère socialement sensible de ce contentieux. Il s'agit là d'appréhensions humainement compréhensibles, particulièrement dans le contexte actuel de surcharge structurelle et de mise en œuvre imminente du Pacte européen sur la migration et l'asile.

Toutefois, l'organisation projetée ne peut être envisagée sous l'angle exclusif des préférences individuelles.

Le tribunal d'asile et d'immigration est appelé à reprendre une part prépondérante du contentieux actuellement traité par le tribunal administratif, représentant environ 60 % du volume global des affaires. Il constitue ainsi un pilier central de la réorganisation juridictionnelle. Dans ce contexte, la stabilité des équipes, la prévisibilité des effectifs et la continuité dans la spécialisation acquise, constituent des conditions *sine qua non* du bon fonctionnement du nouveau dispositif.

Admettre qu'un magistrat puisse, à sa convenance ou en fonction d'une appréciation évolutive de son intérêt pour la matière, quitter le tribunal d'asile et d'immigration avant l'échéance du mandat poserait plusieurs difficultés majeures.

Une telle possibilité entraînerait une désorganisation interne immédiate, notamment en matière de répartition des affaires et de planification des audiences, elle impliquerait encore le transfert de dossiers en cours, source de retards et de risques procéduraux, et un effet domino sur le tribunal administratif, contraint d'assumer à nouveau une partie du contentieux des étrangers en cas de sous-effectif.

Le système deviendrait alors structurellement instable, les deux juridictions, tribunal administratif et tribunal d'asile et d'immigration, étant contraintes de se réorganiser en permanence en fonction de mouvements individuels non anticipés.

Il convient à cet égard de relever que la création d'un tribunal spécialisé suppose une logique d'engagement et de responsabilité corrélative, justifiant par ailleurs la perception d'une indemnité spéciale. Si l'acceptation initiale garantit la liberté du magistrat, elle implique également un engagement institutionnel minimal pendant la durée du mandat, sauf circonstances exceptionnelles objectivement justifiées (maladie grave, incompatibilité manifeste, restructuration légale, etc.), à défaut de quoi l'organisation juridictionnelle serait soumise à une variabilité incompatible avec les exigences de bonne administration de la justice, les impératifs de célérité propres au contentieux des étrangers, et la responsabilité institutionnelle du président dans la gestion des effectifs.

Il ne saurait dès lors être admis que les deux juridictions soient contraintes de transférer continuellement des dossiers et de recomposer leurs formations au gré des préférences individuelles, au risque d'affecter tant la sécurité juridique que la qualité des décisions rendues.

En définitive, si la préoccupation exprimée par certains magistrats est compréhensible au plan humain, la logique structurelle du dispositif impose que le mandat de quatre ans constitue la règle de principe, garante de stabilité et de prévisibilité.

Aussi, la souplesse ne peut être qu'exceptionnelle et encadrée, afin d'éviter une instabilité chronique qui compromettrait l'efficacité même de la réforme.

A cet égard, toutefois, il serait envisageable d'introduire un **mécanisme de sortie encadré**, conciliant tant la liberté individuelle des magistrats, que la stabilité structurelle du tribunal d'asile et d'immigration, et la responsabilité organisationnelle du président du tribunal administratif, l'objectif étant d'éviter toute logique de mobilité « à la carte », tout en prévoyant une soupape institutionnelle strictement encadrée.

Ainsi, le texte pourrait faire l'objet d'**un amendement** afin de permettre de mettre fin à la désignation avant l'expiration du terme à la demande motivée du magistrat concerné, pour des raisons dûment justifiées et/ou dans l'intérêt du service, lorsque les nécessités organisationnelles l'exigent. Une telle décision de mettre fin à la désignation serait prise par ordonnance motivée du président du tribunal administratif, après avis du juge directeur du tribunal d'asile et d'immigration, tandis qu'il ne pourrait être fait droit à une demande de cessation anticipée que si le remplacement du magistrat est assuré sans compromettre la continuité et le bon fonctionnement du tribunal d'asile et d'immigration.

Une telle solution permettrait tant d'éviter des départs opportunistes, que ce soit pour des simples revirements d'intérêt, une lassitude subjective, ou une appréciation évolutive de la matière, que des mouvements fréquents, une désorganisation des deux juridictions et un transfert constant de dossiers, tout en rassurant les magistrats hésitants, en admettant comme raison par exemple des problèmes de santé, des difficultés personnelles majeures, ou encore des incompatibilités fonctionnelles sérieuses, et en évitant l'effet dissuasif du mandat fixe de quatre ans.

La clause subordonnant la sortie à la possibilité d'assurer le remplacement est dans ce contexte toutefois essentielle, puisqu'elle garantit la continuité du service, évite les sous-effectifs soudains et protège l'équilibre global entre les deux juridictions. Enfin, l'avis du juge directeur permet une approche collégiale, tenant compte de l'intérêt des deux services, sans affaiblir la responsabilité décisionnelle.

Enfin, le **rattachement intégral du greffe du tribunal d'asile et d'immigration à celui du tribunal administratif** confirme qu'aucun renforcement structurel propre n'est prévu à ce stade, ce qui interroge la capacité opérationnelle réelle du dispositif dès son entrée en vigueur, alors pourtant que le projet de loi, à défaut de création d'un greffe autonome pour le tribunal d'asile et d'immigration, confère au greffe du tribunal administratif un rôle central dans la mise en œuvre effective du dispositif.

Il convient à cet égard de souligner que le greffe du tribunal administratif assure d'ores et déjà le traitement des dossiers en matière de protection internationale et d'immigration, lesquels représentent une part substantielle de l'activité juridictionnelle actuelle. La création du tribunal d'asile et d'immigration, combinée aux évolutions découlant du Pacte européen sur la migration et l'asile, est susceptible d'entraîner une augmentation significative et durable de la charge de travail, notamment en raison du recours accru à des procédures accélérées et à des procédures d'urgence, telles que les référés.

Dans cette configuration, le greffe, respectivement le service de dépôt commun aux juridictions administratives, est appelé à jouer un rôle déterminant dans l'enregistrement des recours, le déclenchement des délais juridictionnels, la traçabilité des actes de procédure et la gestion de flux soumis à des contraintes temporelles particulièrement strictes, en particulier en matière de rétention administrative.

Ces missions sont actuellement assumées au niveau du tribunal administratif par un effectif de huit greffiers pour six chambres, dans un contexte déjà marqué par une charge élevée. L'entrée en vigueur du projet de loi, conjuguée à l'intensification attendue du contentieux en matière d'asile et d'immigration, est de nature à créer un déséquilibre structurel entre les missions confiées au greffe et les moyens humains disponibles.

Dans ces conditions, le tribunal administratif estime qu'une augmentation substantielle des effectifs du greffe constitue une condition nécessaire afin de garantir, dans la durée, la continuité du service, le

respect des délais procéduraux et la sécurité juridique du fonctionnement de la juridiction. A défaut, la soutenabilité organisationnelle du dispositif pourrait être affectée à moyen terme.

Le tribunal administratif relève en outre que l'intensification des procédures, marquées par des délais contraignants et des situations d'urgence récurrentes, est susceptible d'entraîner des pics d'activité significatifs, impliquant une mobilisation accrue des équipes au-delà des horaires ordinaires de travail. Dans ce contexte, l'absence du dispositif compte épargne temps (CET) tel que prévu par la loi du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique limite actuellement les possibilités de gestion structurée et soutenable de ces charges exceptionnelles.

Le tribunal estime dès lors que la mise en place d'un compte épargne temps constitue un instrument de gestion indispensable, complémentaire à l'augmentation des effectifs, afin d'assurer une absorption durable des pics d'activité, de préserver la continuité du service public de la justice administrative et de garantir la soutenabilité des conditions de travail au sein du greffe.

Paragraphe (3) – Modalités de jugement et organisation interne

La possibilité de statuer soit à juge unique, soit en formation collégiale, est conforme aux exigences du droit de l'Union et à la nature du contentieux. Toutefois, la logique du texte révèle plusieurs tensions. Ainsi, le fonctionnement « en pool », sans chambres prédéterminées, vise une flexibilité maximale, mais il repose sur une mobilisation constante des magistrats concernés, difficilement compatible avec la suppression de l'effet suspensif des recours et la multiplication attendue des référés, l'exposé des motifs du projet de loi prévoyant lui-même « *une augmentation significative du nombre des référés en raison de la suppression de l'effet suspensif des recours au fond dans la majorité des cas* ». Enfin, le cumul des fonctions de juge du provisoire et du fond étant exclu, la charge effective par affaire sera mécaniquement alourdie, sans que le texte n'en tire toutes les conséquences en termes d'effectifs ou de délais réalistes.

Le rôle du juge-directeur, placé sous l'autorité du président du tribunal administratif, introduit une chaîne hiérarchique interne complexe, qui peut brouiller les responsabilités respectives et affaiblir l'autonomie fonctionnelle pourtant recherchée.

Enfin, la faculté reconnue au président du tribunal administratif de siéger lui-même au tribunal d'asile et d'immigration pose une question de compatibilité entre fonctions de pilotage institutionnel global et implication directe dans un contentieux à haute intensité, sans tenir par ailleurs compte du fait que le président sera encore en charge du référé de droit commun conformément aux articles 11 et 12 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, au risque d'une surcharge personnelle et d'une dilution des responsabilités stratégiques.

Paragraphe (4) – Indemnité spéciale

L'octroi d'une indemnité spéciale non pensionnable de quatre-vingts points indiciaires reconnaît explicitement la pénibilité et les contraintes spécifiques du contentieux de l'asile et de l'immigration. Ce dispositif doit, de ce point de vue, être salué.

Ce dispositif appelle néanmoins plusieurs remarques critiques :

Il crée d'abord une **différenciation indemnitaire** marquée au sein du tribunal administratif, susceptible d'alimenter des tensions internes, notamment dans un contexte où d'autres chambres sont également confrontées à des charges lourdes et à des délais excessifs.

Le projet de loi introduit une asymétrie indemnitaire lourde de conséquences, qui agit comme un multiplicateur de tensions, dans la mesure où, comme relevé ci-avant, le projet de loi crée une solidarité fonctionnelle sans reconnaissance financière. En effet, comme commenté ci-dessus, les magistrats du tribunal administratif sont appelés à soutenir indirectement le tribunal d'asile et d'immigration, tout en absorbant les effets d'éviction et à traiter les dossiers résiduels et à maintenir le fonctionnement du contentieux de droit commun.

Ils ne bénéficient pourtant d'aucune reconnaissance indemnitaire, alors même que leur charge de travail et leur responsabilité augmentent mécaniquement. Cette dichotomie est particulièrement problématique dès lors que, dans la phase transitoire et probablement au-delà, les magistrats du tribunal administratif seront appelés à connaître du même contentieux, de sorte que le caractère particulièrement sensible et urgent du contentieux de l'asile et de la rétention ne sera pas l'apanage exclusif des membres formellement rattachés au tribunal d'asile et d'immigration ; ils seront encore appelés à assurer la

continuité du service public de la justice et à absorber les fluctuations de charge liées au contentieux migratoire, et ce vraisemblablement même au-delà de la phase transitoire.

Il en résulte une situation dans laquelle des magistrats accomplissant matériellement des tâches comparables, souvent dans les mêmes conditions d'urgence et de pression, notamment durant la période de transition ainsi que durant les périodes de service réduit, seront soumis à des régimes indemnitaires distincts, sans justification objective liée à la nature effective du travail accompli. Une telle configuration est porteuse de tensions internes durables, susceptibles d'affecter la cohésion des formations de jugement, l'acceptabilité des désignations et, plus largement, le climat de travail au sein de la juridiction.

Il serait concevable, au titre d'un **amendement**, de conditionner toute indemnité spécifique liée au contentieux de l'asile et de l'immigration au traitement effectif de ce contentieux, indépendamment de l'intitulé formel de la juridiction, ou prévoir une indemnité équivalente pour les magistrats du tribunal administratif appelés à connaître du même contentieux, que ce soit au titre de « back-up » ou durant les périodes de service réduit, et ce afin de corriger la rupture d'égalité et de prévenir les tensions internes liées à une dichotomie indemnitaire injustifiée.

Enfin, force est de constater que la gestion de cette dichotomie indemnitaire repose, *de facto*, sur le président du tribunal administratif, qui devra arbitrer, expliquer et justifier des différences de traitement sur lesquelles il ne dispose d'aucune marge de manœuvre normative.

Le président se trouve ainsi placé dans une position institutionnellement inconfortable : responsable de l'équilibre global du tribunal, mais dépourvu des outils permettant de corriger ou d'atténuer les effets démobilisateurs de l'asymétrie indemnitaire.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que le président du tribunal administratif ne bénéficie lui-même d'une indemnité spécifique que s'il traite personnellement des affaires relevant du tribunal de l'asile (sans que le projet de loi ne précise comment une telle intervention sera concrètement comptabilisée et à qui le président serait le cas échéant appelé à rendre compte), alors même qu'il assume la responsabilité finale de l'ensemble du dispositif, et ce, y compris en cas de dysfonctionnements structurels.

La limitation de l'indemnité spéciale du président du tribunal administratif à la seule hypothèse où celui-ci siège personnellement en matière de contentieux des étrangers appelle de sérieuses réserves. Une telle approche procède d'une conception étroitement formaliste de la fonction présidentielle, qui méconnaît profondément la réalité des responsabilités exercées par le chef de corps, tant actuelles que futures, dans le cadre de la mise en place et du fonctionnement du tribunal d'asile et d'immigration.

En effet, indépendamment de toute participation directe au jugement de ce contentieux spécialisé, le président du tribunal administratif exerce l'autorité hiérarchique sur le tribunal d'asile et d'immigration, assume la responsabilité de son organisation durant la phase transitoire et au-delà, en assure la gestion des ressources humaines et demeure, en toute hypothèse, le garant ultime de la continuité du service public de la justice administrative, de la gestion des situations de crise et de l'équilibre global de la juridiction. Réduire la reconnaissance indemnitaire de ces responsabilités à l'exercice d'une activité juridictionnelle spécifique revient à ignorer l'essence même de la fonction présidentielle, laquelle est avant tout une fonction de direction, de coordination et de pilotage institutionnel.

Cette restriction apparaît d'autant plus difficilement justifiable que le juge-directeur du tribunal d'asile et d'immigration, placé sous l'autorité du président du tribunal administratif, bénéficie quant à lui automatiquement de cette indemnité spécifique. Une telle configuration est susceptible de conduire, de manière paradoxale, à ce qu'un magistrat exerçant des fonctions subordonnées perçoive une rémunération supérieure à celle de son supérieur hiérarchique, alors même que ce dernier assume une charge de responsabilité incomparablement plus large.

Cette dissociation entre responsabilité et reconnaissance est institutionnellement malsaine en fragilisant la fonction présidentielle et en créant un déséquilibre hiérarchique implicite contraire à toute logique de gouvernance.

Enfin, l'option retenue par le projet de loi s'inscrit à rebours des réflexions engagées ces dernières années en vue d'une revalorisation des carrières supérieures de la magistrature, et en particulier des fonctions de chefs de corps, dont les missions se sont considérablement accrues à la faveur des réformes successives, tant sur le plan organisationnel que managérial et stratégique. Loin de reconnaître cette évolution, l'indemnisation conditionnelle envisagée pour le président du tribunal administratif traduit

une approche restrictive, voire antagoniste, par rapport aux objectifs affichés de modernisation et de valorisation des responsabilités de direction au sein de la magistrature.

Il conviendra dès lors de reconnaître explicitement dans la loi la responsabilité institutionnelle du président du tribunal administratif pour l'équilibre global de la juridiction de première instance, et prévoir une compensation adaptée lorsque cette responsabilité est accrue du fait du fonctionnement du tribunal d'asile et d'immigration, dans le but de mettre en cohérence responsabilité et reconnaissance, et sécuriser la gouvernance de l'ordre administratif.

Article 1^{er}, point 4 : Article 61, paragraphe 1^{er} – Organisation des chambres du tribunal administratif

Le maintien de la compétence de l'assemblée générale du tribunal administratif de déterminer annuellement le nombre de chambres et leur spécialisation, prévue depuis 2023⁶, constitue une mesure pragmatique, dictée par la pénurie de magistrats et l'impossibilité matérielle de maintenir le schéma législatif actuel. Cette flexibilisation présente des avantages indéniables, mais elle n'est pas exempte de risques. Ainsi, elle fait peser sur l'assemblée générale une responsabilité structurelle lourde, l'assemblée générale étant appelée à parvenir à une solution ne tenant compte que de l'intérêt général et l'intérêt de service, soutenue par une majorité de magistrats, dans un contexte éventuel de tensions internes et de stratégies individuelles de positionnement ou d'évitement.

Cette flexibilisation peut également conduire à une **instabilité chronique des spécialisations**, préjudiciable à la lisibilité pour les justiciables et à la consolidation de pôles d'expertise durables, les chambres spécialisées étant susceptibles, au gré des majorités, d'être reconduites, modifiées ou supprimées d'année en année.

Ce dispositif repose dès lors largement sur la flexibilité interne, la bonne volonté des magistrats et la capacité du tribunal administratif à s'auto-réorganiser.

Article 2 – Dispositions transitoires (transfert des affaires pendantes)

L'article 2 organise le transfert automatique au tribunal d'asile et d'immigration des recours pendants au moment de l'entrée en vigueur de la loi, y compris ceux ayant déjà donné lieu à un jugement d'avant dire droit, et ce « *sans autre forme de procédure* ».

Le mécanisme retenu répond à une logique de simplification administrative et de continuité de la réforme, en évitant la coexistence prolongée de régimes juridictionnels distincts pour des affaires de même nature.

Toutefois, cette solution relève avant tout d'une approche gestionnaire, qui fait abstraction de plusieurs réalités juridictionnelles fondamentales : le degré d'avancement parfois très variable des dossiers transférés, l'implication antérieure de certaines formations de jugement, imposant des recompositions et partant des ruptures de délibéré, et la charge procédurale déjà assumée par le tribunal administratif avant l'entrée en vigueur du nouveau dispositif.

Le texte procède ainsi à un basculement massif et indifférencié, sans mécanisme d'évaluation, de filtrage ou de lissage dans le temps.

L'article 2 se distingue par un silence total sur plusieurs questions pourtant essentielles, dont en premier lieu le maintien ou non des calendriers procéduraux déjà fixés, question capitale en matière de procédures accélérées où le législateur impose des délais, notamment de prononcé, restreints, la recomposition éventuelle des formations de jugement, ainsi que l'articulation avec les référés déjà introduits ou à venir dans les mêmes affaires.

Ce silence fait peser sur le tribunal d'asile et d'immigration, dès son entrée en fonction, une charge organisationnelle considérable, à un moment où il ne disposera pas encore nécessairement de son effectif complet, de méthodes de travail stabilisées, ni d'une jurisprudence interne consolidée.

Combiné à l'entrée en vigueur quasi concomitante du pacte européen sur la migration et l'asile, l'article 2 risque de produire un effet de choc initial, en concentrant sur la nouvelle structure un stock de dossiers pendants, des affaires déjà partiellement instruites et un flux nouveau de recours accélérés et de référés.

⁶ Loi du 20 juillet 2023 portant modification de : 1° la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3° la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ; en vue du renforcement des effectifs de la justice administrative et de la numérisation des procédures urgentes devant le tribunal administratif.

Cette accumulation simultanée pourrait compromettre, dès l'origine, la capacité du tribunal d'asile et d'immigration à atteindre les objectifs de célérité qui justifient précisément sa création.

L'article 2 illustre de manière emblématique la philosophie générale du projet de loi : il transfère la complexité de la réforme vers la juridiction, sans prévoir de phase transitoire réellement accompagnée. En faisant reposer la réussite du dispositif sur un transfert mécanique des charges existantes, sans instruments de régulation ni moyens supplémentaires immédiats, le texte fait peser un risque sérieux sur la qualité de la justice rendue, la sécurité juridique des parties et la soutenabilité humaine et institutionnelle du nouveau tribunal.

L'article 2 illustre encore de manière emblématique l'approche totalement théorique des auteurs de ce projet de loi, dans la mesure où ceux-ci exposent s'être inspirés de l'article 96 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, dont le paragraphe 1^{er} dispose que : « *Les recours introduits devant le Comité du contentieux régi par la loi applicable au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et ceux qui ont donné lieu à un arrêt d'avant droit sont transmis sans autre forme de procédure soit à la Cour administrative, soit au tribunal administratif, d'après les règles de compétence établies par la présente loi.* »

En effet, le transfert ainsi projeté et effectivement réalisé fin 1996 s'était effectué d'une juridiction appelée à disparaître, à savoir le Comité du Contentieux du Conseil d'Etat, vers une juridiction nouvellement créée, bénéficiant *ab initio* de ses effectifs complets, mais d'aucun stock d'affaires, à savoir le tribunal administratif, permettant ainsi un passage de relais effectif et sans heurts.

La situation sous revue est toutefois fondamentalement différente, puisqu'il ne s'agira pas d'un transfert net et fluide entre deux juridictions distinctes, solution, comme rappelé en introduction, préconisée tant par les juridictions administratives que par le CNJ, mais d'une réorganisation interne, avec un transfert vers une section spécialisée vraisemblablement virtuelle à ce moment-là – l'affirmation des auteurs du projet de loi selon laquelle « *à partir du 1^{er} juin 2026, le tribunal d'asile et d'immigration commencera ses travaux avec un effectif légal de seize magistrats* » constituant essentiellement un vœu pieux – où les magistrats du tribunal administratif resteront finalement en charge du contentieux transféré durant une phase transitoire plus ou moins étendue. Il s'agit finalement, pour reprendre une expression française, de « *déshabiller Pierre pour habiller Paul* ».

Article 3 – Entrée en vigueur

Les auteurs du projet de loi justifient l'entrée en fonction du tribunal d'asile et d'immigration au 1^{er} juin 2026 par le fait que le pacte européen sur la migration et l'asile devrait quant à lui entrer en vigueur le 12 juin 2026, respectivement le 1^{er} juillet 2026, justification reposant vraisemblablement sur la prémisse que le tribunal d'asile et d'immigration, malgré toutes les contraintes d'organisation matérielles, procédurales et humaines, serait fonctionnel en date du 1^{er} juin 2026, de sorte à lui accorder deux semaines, sinon un mois, pour procéder encore à l'implémentation du pacte européen sur la migration et l'asile.

Il s'agit d'une affirmation pour le moins candide.

Le tribunal administratif doit fermement et énergiquement s'opposer à une date d'entrée en vigueur aussi irréaliste, située de surcroît au courant de l'année judiciaire et à une époque où traditionnellement, la charge de travail est la plus importante au vu des contraintes du service réduit débutant le 16 juillet 2026, les magistrats s'efforçant en effet à cette époque d'évacuer les affaires prises en délibéré avant cette date butoir.

Imposer la réalisation du tribunal d'asile et d'immigration en quelques 4 mois, comportant non seulement le recrutement de magistrats supplémentaires et le transfert de 60 % du contentieux vers une section spécialisée encore inexistante et compenser, de surcroît, le départ d'un magistrat vers la Cour administrative, avec les contraintes de réorganisation des chambres induites par un tel départ, de recompositions éventuelles dans les affaires prises en délibéré, de refixation d'affaires planifiées, concomitamment à l'organisation du déménagement du tribunal administratif vers d'autres locaux, projeté pour les mois de juillet-août, relève tout simplement d'une impossibilité matérielle et temporelle.

Le tribunal administratif exige dès lors le report de l'entrée en vigueur des dispositions relatives au tribunal d'asile et d'immigration à une date réaliste, conditionnée à la réunion effective des conditions de fonctionnement, et ce afin d'éviter une entrée en vigueur purement théorique.

A défaut, le risque est élevé que cette réforme ainsi imposée fragilise durablement l'équilibre de l'ordre administratif et génère des tensions internes difficiles à résorber.

Enfin, il convient fermement de souligner que l'examen du projet de loi portant création d'un tribunal d'asile et d'immigration ne peut être dissocié de la question de la responsabilité politique dans l'anticipation et la gestion des effets prévisibles du Pacte européen sur la migration et l'asile. En effet, les difficultés aujourd'hui constatées ne résultent ni d'un défaut de vigilance des juridictions administratives, ni d'une incapacité organisationnelle de celles-ci, mais bien d'une inertie décisionnelle prolongée, malgré des alertes répétées, précoces et documentées.

Dès février 2023, le président du tribunal administratif a alerté les autorités compétentes sur les conséquences structurelles du futur Pacte européen sur l'asile : explosion prévisible du contentieux, multiplication de délais impératifs et inadéquation manifeste des moyens existants.

Ces alertes, fondées sur une analyse prospective étayée par l'expérience du contentieux migratoire et les évolutions normatives européennes, ont été portées explicitement au ministre de la Justice dès janvier 2024, puis formellement discutées avec le CNJ en mars 2025.

Le diagnostic est demeuré constant : sans anticipation législative et organisationnelle suffisante, la juridiction administrative serait matériellement incapable d'assumer les nouvelles obligations européennes.

Or le projet de loi n'a été déposé qu'en janvier 2026, à quelques mois seulement de son entrée en vigueur prévue en juin 2026. Ce décalage rend objectivement impossible toute mise en place crédible, tant en ressources humaines qu'en moyens matériels et procéduraux. Les délais incompressibles de recrutement, de nomination et de formation excluent toute montée en puissance effective dans le calendrier retenu.

Dans ces conditions, le tribunal d'asile et d'immigration ne peut, à court terme, exister que de manière formelle, voire virtuelle, la charge contentieuse demeurant *de facto* supportée par le tribunal administratif. Le projet opère ainsi un transfert massif de la carence décisionnelle vers le pouvoir judiciaire, exposant le tribunal administratif à une surcharge structurelle, à un effet d'éviction du contentieux de droit commun et à une dégradation durable de son fonctionnement, sans moyens ni reconnaissance équivalents. Certes, la création du tribunal d'asile et d'immigration constitue, sur le principe, une réponse nécessaire. Toutefois, une réforme tardive ne saurait effacer la responsabilité politique née de l'absence d'anticipation, ni justifier que les juridictions assument seules les conséquences d'un calendrier irréaliste.

En l'état, le projet de loi apparaît moins comme l'aboutissement d'une politique anticipative que comme une réponse différée à une crise annoncée, dont la gestion immédiate est reportée sur le tribunal administratif, sans cadre transitoire réaliste et sans reconnaissance explicite de cette charge exceptionnelle.

En définitive, le tribunal administratif est appelé à assumer seul les conséquences opérationnelles d'une inertie politique prolongée, alors même qu'il a, de manière précoce, loyale et répétée, alerté les autorités compétentes sur les risques à venir.

Une telle situation pose une question institutionnelle fondamentale : celle de la répartition loyale des responsabilités entre le pouvoir politique et le pouvoir judiciaire, et du respect du principe selon lequel la justice ne peut être tenue pour responsable des défaillances d'anticipation qui relèvent, par nature, de la décision politique.

Veuillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma très haute considération.

Le Président du tribunal administratif,
Marc SÜNNEN

