

N° 8694¹²

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**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**

* * *

AVIS COMPLÉMENTAIRE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

(22.6.2026)

Observations générales

Le tribunal administratif a pris connaissance des amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi n° 8694 et souhaite formuler les observations complémentaires suivantes.

Compte tenu du délai particulièrement bref accordé pour l'examen des amendements gouvernementaux, le tribunal administratif a fait le choix de limiter le présent avis aux seules observations qu'il estime essentielles au bon fonctionnement du futur tribunal de l'asile et de l'immigration.

Le présent avis ne prétend dès lors pas à l'exhaustivité et doit être lu comme un complément aux observations détaillées déjà formulées dans l'avis antérieur du tribunal administratif. Les développements qui suivent se concentrent sur les questions qui paraissent présenter l'incidence la plus directe sur la faisabilité opérationnelle de la réforme et sur le fonctionnement général de la justice administrative.

Le tribunal constate d'emblée que plusieurs préoccupations exprimées dans son avis antérieur ainsi que dans les avis de la Cour administrative, du Conseil National de la Justice et du Conseil d'État ont été prises en considération. Cette évolution mérite d'être saluée. Certaines questions fondamentales demeurent toutefois ouvertes et appellent, de l'avis du tribunal, des adaptations supplémentaires du texte afin de garantir tant la viabilité opérationnelle du futur tribunal de l'asile et de l'immigration que sa conformité aux principes gouvernant l'organisation judiciaire.

1. Report de l'entrée en vigueur au 16 septembre 2027

Le tribunal accueille favorablement la décision de reporter l'entrée en vigueur du tribunal de l'asile et de l'immigration au 16 septembre 2027, décision implémentée à l'amendement 2.

Ce report répond à une préoccupation centrale exprimée dans l'avis antérieur du tribunal administratif. La mise en place d'une structure juridictionnelle spécialisée appelée à connaître d'un contentieux représentant déjà aujourd'hui la majorité de l'activité du tribunal administratif exige une préparation approfondie tant sur le plan des ressources humaines que sur les plans organisationnel, informatique, documentaire et logistique.

Le délai supplémentaire ainsi accordé doit permettre de procéder au recrutement, à la formation et à l'intégration progressive des magistrats, attachés de justice et référendaires destinés à composer le futur tribunal de l'asile et de l'immigration, tout en offrant la possibilité d'observer pendant une année supplémentaire les effets concrets de la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile.

Le tribunal considère dès lors que cette modification constitue une amélioration substantielle du projet.

2. Composition du tribunal de l'asile et de l'immigration

Le tribunal constate que les amendements procèdent à une modification substantielle de l'architecture du futur tribunal de l'asile et de l'immigration.

D'une part, comme relevé ci-avant, ils reportent son entrée en fonction au 16 septembre 2027, ce qui doit être approuvé.

D'autre part, ils réduisent le nombre de magistrats composant effectivement cette juridiction de seize à treize membres, tout en attribuant à l'ensemble des autres magistrats du tribunal administratif la qualité de juges suppléants du tribunal de l'asile et de l'immigration.

Si le report de l'entrée en vigueur constitue une amélioration notable du projet, la réduction corrélative des effectifs appelle de sérieuses réserves.

Le tribunal rappelle que le contentieux des étrangers représente déjà aujourd'hui plus de 60 % de son activité juridictionnelle. Les projections réalisées à partir des statistiques actuellement disponibles ainsi que l'expérience acquise au sein de la 6e chambre, chambre créée en septembre 2025 et exclusivement dédiée au contentieux de l'immigration et de l'asile, démontrent que la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile risque d'entraîner une augmentation substantielle du volume global des actes juridictionnels à traiter, et ce même à nombre de recours constant. Les nouvelles procédures relatives au droit de rester sur le territoire, les délais impératifs imposés par le droit européen ainsi que les nouveaux contentieux liés au filtrage et aux procédures à la frontière conduiront mécaniquement à une densification importante de l'activité juridictionnelle.

L'expérience de la 6e chambre est particulièrement éclairante à cet égard. Cette chambre, qui constitue aujourd'hui le prototype le plus proche du futur tribunal de l'asile et de l'immigration, traite déjà une masse contentieuse considérable avec des ressources humaines spécialisées et expérimentées. Son retour d'expérience démontre qu'une structure spécialisée ne devient pas immédiatement opérationnelle et qu'une phase significative de formation, d'encadrement et de montée en puissance demeure inévitable.

Dans ces conditions, le tribunal estime que l'effectif initialement envisagé de seize magistrats ne constituait nullement une dotation généreuse, mais au contraire un seuil minimal de démarrage destiné à offrir au futur tribunal une chance raisonnable d'absorber la charge contentieuse prévisible.

La réduction de cet effectif à treize magistrats repose manifestement sur l'idée que la différence pourra être compensée par le recours aux juges suppléants. Or, cette hypothèse appelle les plus sérieuses réserves.

3. Désignation d'office de l'ensemble des magistrats du tribunal administratif comme juges suppléants

Le tribunal s'oppose formellement à la disposition prévoyant que tous les magistrats du tribunal administratif acquièrent de plein droit la qualité de juges suppléants du tribunal de l'asile et de l'immigration.

Une telle disposition soulève tout d'abord une difficulté de principe.

La nomination à une fonction juridictionnelle déterminée implique normalement l'acceptation du magistrat concerné. Elle touche directement aux garanties statutaires attachées à l'exercice de la fonction judiciaire et notamment au principe d'inamovibilité.

Or, la qualité de juge suppléant du tribunal de l'asile et de l'immigration ne constitue pas une simple mesure d'organisation interne comparable à un remplacement ponctuel. Elle emporte la possibilité d'être affecté durablement à une autre activité juridictionnelle, relevant d'une matière spécialisée, caractérisée par des délais procéduraux particulièrement contraignants et par des exigences de disponibilité accrues.

Le tribunal peine dès lors à concilier cette désignation automatique avec les principes qui gouvernent habituellement les nominations judiciaires.

Au-delà de ces considérations de principe, le mécanisme proposé apparaît susceptible de générer d'importantes difficultés de gouvernance.

Le texte organise en effet une situation dans laquelle treize magistrats seraient affectés en permanence au tribunal de l'asile et de l'immigration tandis que l'ensemble des autres magistrats du tribunal administratif demeureraient simultanément affectés à leurs chambres respectives tout en étant susceptibles d'être mobilisés au profit du tribunal spécialisé.

Cette construction soulève de nombreuses interrogations auxquelles le projet ne fournit aucune réponse.

Ainsi, qui décide qu'une situation de surcharge justifie l'intervention de juges suppléants ? Qui détermine quels magistrats doivent être mobilisés ? Qui fixe la priorité entre les besoins du tribunal de l'asile et de l'immigration et ceux des chambres ordinaires ? Un magistrat appelé à siéger au tribunal de l'asile et de l'immigration devra-t-il suspendre l'instruction ou le délibéré des affaires dont il est déjà saisi dans sa chambre d'origine ? Le juge-directeur du tribunal de l'asile et de l'immigration pourra-t-il imposer des priorités de traitement susceptibles d'affecter la gestion normale des autres chambres ? En cas de désaccord, l'arbitrage appartiendra-t-il au juge-directeur ou au président du tribunal administratif ?

Ces questions ne sont pas théoriques. Elles touchent directement à la répartition du travail juridictionnel, à la continuité du service public de la justice et à la responsabilité de gestion du président du tribunal administratif.

Le dispositif envisagé risque ainsi de créer une double chaîne fonctionnelle d'autorité au sein du tribunal administratif, source potentielle de conflits de priorités, d'incertitudes organisationnelles et de tensions internes.

Le tribunal estime dès lors que la suppléance devrait reposer sur un mécanisme de volontariat ou, à tout le moins, sur une désignation acceptée par les magistrats concernés.

Le tribunal rappelle à cet égard le risque d'éviction progressive du contentieux administratif de droit commun.

Le contentieux de l'asile et de l'immigration représente certes aujourd'hui une part largement majoritaire de l'activité juridictionnelle du tribunal administratif. Il ne constitue toutefois pas l'unique mission de cette juridiction.

Le tribunal demeure compétent notamment en matière fiscale, d'urbanisme, d'environnement, de fonction publique, de marchés publics, de professions réglementées, d'autorisations administratives ou encore de sanctions administratives.

Contrairement au contentieux de l'asile, ces matières ne bénéficient généralement pas de délais impératifs imposés par le droit de l'Union européenne.

Il existe dès lors un risque réel que les ressources juridictionnelles soient progressivement réorientées, ne serait-ce par le mécanisme de la suppléance, vers le traitement prioritaire du contentieux de l'asile et de l'immigration afin de satisfaire aux exigences du Pacte européen, au détriment des autres justiciables.

La réforme ne saurait avoir pour conséquence de résoudre les difficultés d'un contentieux en créant un déséquilibre comparable dans les autres domaines de compétence du tribunal administratif.

À cet égard, le tribunal rappelle que le véritable enjeu de la réforme n'est pas uniquement l'organisation du futur tribunal de l'asile et de l'immigration, mais le maintien de l'équilibre général de la justice administrative dans son ensemble.

4. Élargissement du vivier de recrutement

Les difficultés précédemment évoquées démontrent qu'il est préférable d'agir sur le recrutement de magistrats effectifs plutôt que de compter principalement sur un mécanisme de suppléance.

Le tribunal estime dès lors nécessaire d'élargir le vivier des candidats susceptibles d'intégrer le tribunal de l'asile et de l'immigration.

À cet égard, il n'apparaît pas justifié de réserver en pratique les postes du tribunal de l'asile et de l'immigration aux seuls magistrats du tribunal administratif.

Depuis l'introduction du rang commun de la magistrature, les magistrats de l'ordre judiciaire et ceux de l'ordre administratif appartiennent à un même corps judiciaire. Dans ces conditions, rien ne paraît justifier qu'un magistrat de l'ordre judiciaire souhaitant exercer durablement les fonctions de juge de l'asile et de l'immigration doive préalablement être nommé au tribunal administratif avant de pouvoir accéder à ces fonctions.

Le tribunal recommande dès lors d'ouvrir directement les postes du tribunal de l'asile et de l'immigration aux magistrats de l'ordre judiciaire remplissant les conditions de rang requises.

Par ailleurs, il convient également de permettre aux premiers vice-présidents et aux vice-présidents d'accéder aux fonctions de juges effectifs du tribunal de l'asile et de l'immigration.

L'exclusion de ces magistrats expérimentés apparaît difficilement justifiable alors même que le succès du projet dépendra largement de la capacité à attirer les magistrats les plus expérimentés et les plus qualifiés.

5. Recrutement parallèle et filière spécialisée de la magistrature administrative

Le tribunal prend acte avec satisfaction de la référence, figurant dans les commentaires des amendements, à l'élaboration d'un avant-projet de loi destiné à renforcer les effectifs des juridictions de l'ordre administratif au moyen d'un mécanisme de recrutement parallèle et d'une filière spécialisée de la magistrature administrative.

Le tribunal considère que ce texte constitue désormais un élément essentiel de la réussite du projet de tribunal de l'asile et de l'immigration.

En effet, les difficultés identifiées dans le présent avis trouvent leur origine principale non dans l'architecture institutionnelle retenue, mais dans l'insuffisance des ressources humaines disponibles pour faire face à l'augmentation prévisible de la charge contentieuse. La création d'un tribunal spécialisé ne produira les effets escomptés que si elle s'accompagne d'un recrutement effectif et anticipé de magistrats supplémentaires.

Le tribunal estime dès lors que l'adoption de cet avant-projet de loi revêt un caractère absolument prioritaire. Il importe que ce texte puisse entrer en vigueur suffisamment tôt pour permettre le recrutement, la formation et l'intégration progressive des futurs magistrats appelés à exercer au sein du tribunal de l'asile et de l'immigration avant l'échéance du 16 septembre 2027.

À cet égard, le tribunal recommande de maintenir, dans un premier temps, un champ d'application limité et clairement circonscrit.

Compte tenu de l'urgence des besoins liés à la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile, il paraît préférable de concentrer prioritairement la réforme sur le recrutement des magistrats destinés au tribunal de l'asile et de l'immigration, sans chercher d'emblée à procéder à une refonte globale de l'ensemble des mécanismes de recrutement de la magistrature administrative.

Le tribunal estime qu'une approche progressive est de nature à favoriser une mise en œuvre rapide et opérationnelle du dispositif. Plus le mécanisme de recrutement sera simple, plus il sera susceptible de produire rapidement les effets recherchés.

Il convient notamment d'éviter que l'avant-projet de loi ne soit retardé par l'introduction de questions institutionnelles plus larges qui, si elles peuvent mériter examen à plus long terme, ne présentent pas le même degré d'urgence que la constitution des effectifs du futur tribunal de l'asile et de l'immigration.

Le tribunal considère dès lors que la priorité absolue doit être donnée à la mise en place rapide d'un mécanisme permettant le recrutement parallèle, la formation et la nomination des magistrats appelés à intégrer le tribunal de l'asile et de l'immigration. Les autres développements éventuels relatifs à la filière spécialisée de la magistrature administrative pourront, le cas échéant, faire l'objet d'une réflexion ultérieure à la lumière de l'expérience acquise.

Le succès du tribunal de l'asile et de l'immigration dépendra moins de la sophistication des mécanismes juridiques mis en place que de la capacité concrète de l'État à disposer, dès son entrée en fonction, d'un nombre suffisant de magistrats effectivement recrutés, formés et opérationnels.

6. Entrée en vigueur anticipée de l'indemnité de cinq points indiciaires

Le tribunal estime que l'indemnité de vacation de cinq points indiciaires devrait entrer en vigueur dès le 16 septembre 2026 et non seulement à compter du 16 septembre 2027.

Cette mesure poursuivrait un double objectif.

D'une part, elle permettrait de favoriser dès à présent le recrutement, la fidélisation, la motivation et la formation des magistrats destinés à rejoindre le futur tribunal de l'asile et de l'immigration.

D'autre part, il convient de rappeler que, même en l'absence d'entrée en fonction du tribunal spécialisé, les effets du Pacte européen se font déjà sentir depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions procédurales en date du 12 juin 2026.

En pratique, l'ensemble des magistrats du tribunal administratif est dès aujourd'hui appelé à absorber la charge supplémentaire générée par le nouveau contentieux de l'asile et de l'immigration, parallèlement au traitement du contentieux relevant de leurs attributions ordinaires.

L'indemnisation proposée trouve donc sa justification non seulement dans la perspective du futur tribunal spécialisé, mais également dans les charges déjà supportées actuellement par les magistrats du tribunal administratif.

Cette entrée en vigueur anticipée apparaît d'autant plus justifiée que les magistrats du tribunal administratif sont déjà confrontés aux conséquences organisationnelles de la réforme.

Les nouvelles procédures et les délais imposés par le Pacte exigent dès à présent des efforts importants de préparation, de formation, d'adaptation des méthodes de travail et d'organisation du service.

L'indemnité proposée contribuerait dès lors à accompagner concrètement cette phase transitoire et à favoriser l'émergence progressive d'un noyau de magistrats spécialisés avant l'entrée en fonction effective du tribunal de l'asile et de l'immigration.

7. Nécessité de clarifier les dispositions transitoires relatives au transfert des dossiers

Le tribunal rejoint enfin l'observation formulée par la Cour administrative concernant une incohérence apparente entre les dispositions transitoires du projet.

L'article 6 des amendements prévoit le transfert des affaires pendantes vers le tribunal de l'asile et de l'immigration.

Or, la lecture combinée des articles 6 et 8 semble conduire à ce que certaines dispositions relatives à ce transfert entrent en vigueur dès le 16 septembre 2026, alors même que le tribunal de l'asile et de l'immigration ne serait institué qu'à compter du 16 septembre 2027.

Une telle lecture ne paraît pas compatible avec l'économie générale du projet.

Le tribunal invite dès lors le législateur à clarifier expressément la date du transfert des dossiers afin d'exclure toute ambiguïté. À défaut, les dispositions transitoires risqueraient de créer une incertitude juridique importante quant à la juridiction compétente pour connaître des recours pendants durant la période intermédiaire.

8. Impact sur le greffe et les services de support

Le tribunal relève encore que la question des effectifs ne saurait être limitée aux seuls magistrats.

La mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile entraînera également une augmentation substantielle de la charge de travail du greffe, des attachés de justice, des référendaires et des services administratifs de support.

Chaque nouvelle procédure implique en effet des opérations supplémentaires d'enrôlement, de notification, de suivi des délais, de préparation des audiences et de gestion administrative des dossiers.

L'accroissement du contentieux incident, et notamment des demandes relatives au droit de rester sur le territoire, aura des répercussions directes sur l'ensemble de la chaîne de traitement juridictionnelle.

Le tribunal invite dès lors le législateur à veiller à ce que le renforcement des effectifs juridictionnels s'accompagne d'un renforcement parallèle du greffe, des outils informatiques et des moyens matériels nécessaires au fonctionnement du futur tribunal de l'asile et de l'immigration.

9. Nécessité d'un mécanisme de suivi et de réévaluation

Le tribunal estime enfin que le caractère inédit des réformes introduites par le Pacte européen justifie la mise en place d'un mécanisme de suivi rapproché durant les premières années de fonctionnement du tribunal de l'asile et de l'immigration.

Les projections actuellement disponibles reposent nécessairement sur des hypothèses.

L'ampleur réelle du contentieux lié aux nouvelles procédures, et notamment au droit de rester sur le territoire, aux procédures de filtrage, aux procédures à la frontière et aux nouveaux mécanismes de transfert, ne pourra être appréciée avec précision qu'à l'issue d'une période d'application suffisante.

Le tribunal recommande dès lors non seulement qu'une évaluation formelle du fonctionnement du tribunal de l'asile et de l'immigration soit réalisée dans un délai rapproché après son entrée en fonction, afin de permettre, le cas échéant, une adaptation rapide des effectifs, des règles de suppléance et de l'organisation interne du service, mais encore qu'une évaluation de l'impact direct du Pacte européen sur le fonctionnement du tribunal administratif soit réalisé dès avant l'entrée en fonction du tribunal de l'asile de l'immigration, c'est-à-dire avant le 16 septembre 2027.

Conclusion

Sous réserve des observations qui précèdent, le tribunal administratif accueille favorablement les amendements ayant pour effet de reporter l'entrée en vigueur du tribunal de l'asile et de l'immigration au 16 septembre 2027. Il regrette en revanche la réduction de l'effectif permanent du futur tribunal de seize à treize magistrats, qu'il estime difficilement conciliable avec l'augmentation prévisible de la charge juridictionnelle résultant de la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile.

Le tribunal considère que seize magistrats effectifs constituent non pas un effectif optimal mais un minimum de démarrage permettant d'assurer, dans des conditions raisonnables, à la fois le fonctionnement du futur tribunal spécialisé et le maintien de l'équilibre général de la justice administrative.

Il estime toutefois indispensable :

- de supprimer le mécanisme de désignation d'office des juges suppléants ;
- d'élargir le recrutement aux magistrats de l'ordre judiciaire ainsi qu'à l'ensemble des magistrats administratifs remplissant les conditions de rang requises ;
- d'anticiper l'entrée en vigueur du régime indemnitaire de suppléance;
- et de clarifier les dispositions transitoires relatives au transfert des affaires.

Ces adaptations permettraient de renforcer la sécurité juridique du dispositif tout en garantissant la viabilité opérationnelle du futur tribunal de l'asile et de l'immigration.

Enfin, une modification purement technique s'impose encore au niveau de l'amendement 3, l'article 61 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, paragraphe 1^{er}, 4e alinéa, devant se lire comme suit : « *Les affectations des membres du tribunal administratif aux différentes chambres sont faites par le président de ce tribunal* », le terme « *annuellement* » étant à biffer, les affectations pouvant être modifiées à tout moment en cours d'année judiciaire, au gré des effectifs, des absences, voire au vu de nouvelles matières confiées au tribunal administratif, tel que prévu à l'alinéa 5 (« *Lorsque l'intérêt du service l'exige, le président du tribunal administratif peut désaffecter un ou plusieurs membres de ce tribunal d'une chambre déterminée* »). Dans cette optique, l'alinéa 4 confirme la compétence du président pour l'organisation de la composition des différentes chambres, tandis que l'alinéa 5 en détermine, de manière évidente, le critère, à savoir l'intérêt du service.

Luxembourg, le 22 juin 2026.

Marc SÜNNEN

Président du tribunal administratif

