

# Proposition de loi visant à encadrer la nomination du premier président de la Cour des comptes : vers une indépendance renforcée de la justice financière française ?

*Caroline Expert-Foulquier*  
Maîtresse de conférences HDR en droit public  
OMIJ (UR 14476) – Université de Limoges

Les garanties constitutionnelles de l'indépendance de la justice demeurent limitées en France, qu'il s'agisse de la justice constitutionnelle, de la justice judiciaire ou de la justice administrative. S'agissant de la justice administrative financière, les textes constitutionnels et législatifs sont des plus laconiques.

L'article 47-2 de la Constitution se borne à mentionner que la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement, elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Nul article ne vient consacrer notamment l'application du principe d'inamovibilité aux magistrats financiers<sup>1</sup>. S'ils bénéficient néanmoins du principe d'inamovibilité, il s'agit d'une règle fixée par le législateur ordinaire<sup>2</sup>.

Mais le débat le plus vif provient non pas du statut des magistrats financiers, mais de l'indépendance même du premier président de la

---

<sup>1</sup> Alors que c'est le cas pour la magistrature judiciaire à l'article 63 de la Constitution.

<sup>2</sup> L. 120-1 du Code des juridictions financières (CJF).

Cour des comptes. Comme l'indique une tribune publiée dans le journal *Le Monde* :

« les conditions de la nomination du premier président révèlent une lacune inédite de la V<sup>e</sup> République. Au Conseil constitutionnel, le mandat des membres, y compris de son président, est à durée fixe de neuf ans, non renouvelable. Le vice-président dirigeant le Conseil d'Etat doit nécessairement être choisi parmi les membres expérimentés du corps. La magistrature judiciaire assure l'indépendance de ses membres par un contrôle étroit des nominations par le Conseil supérieur de la magistrature, auquel les magistrats sont partie prenante. Depuis 2008, la nomination à la tête des autorités administratives indépendantes (Défenseur des droits, Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, etc.) fait l'objet d'un contrôle par les assemblées parlementaires, qui peuvent s'y opposer. Rien de tel pour le premier président de la Cour des comptes : ni condition, ni limitation, ni contrôle. Pour cette institution pourtant majeure de la V<sup>e</sup> République, cela relève du seul fait présidentiel »<sup>3</sup>.

Dès lors, les nominations du premier président font régulièrement polémique. Du fait que la nomination relève d'un décret du Président de la République pris en Conseil des ministres, sans condition d'expérience ni d'appartenance préalable à la Cour, l'absence d'encadrement juridique a permis la nomination de personnalités politiques, parfois très récemment engagées dans l'action gouvernementale. La nomination de Pierre Moscovici par Emmanuel Macron avait déjà pu irriter, du fait de son passé de ministre des Finances et de commissaire européen, mais au moins n'exerçait-il plus en tant que membre du gouvernement, lors de sa nomination, et il avait la qualité de conseiller-maître à la Cour des comptes. La nomination d'Amélie de Montchalin, en février 2026, alors qu'elle était ministre des Finances en exercice, a puissamment ravivé les critiques quant au risque d'atteinte à l'indépendance et à l'impartialité de l'institution. Elle ne dispose en outre d'aucune expérience pour exercer des fonctions de magistrat<sup>4</sup>.

La situation est d'autant plus litigieuse que la Cour des comptes exerce des missions sensibles : certification des comptes de l'État, de la sécurité sociale, rapport sur l'exécution du budget, sur la situation et les perspectives des finances publiques, et jugement de la

---

<sup>3</sup> « Cour des comptes : « Une réforme est nécessaire pour garantir l'indépendance des juridictions financières », Tribune, *Le Monde*, 16 février 2026.

<sup>4</sup> Le premier président préside la cour d'appel financière (L311-2 CJF) qui connaît de l'appel des arrêts de la chambre du contentieux de la Cour des comptes.

responsabilité financière des gestionnaires publics. En tant que première présidente de la Cour des comptes, A. de Montchalin préside également le Haut conseil des finances publiques, qui rend notamment des avis sur la compatibilité entre la trajectoire des finances publiques et la loi de programmation des finances publiques. Or, en tant que ministre en charge des finances, A. de Montchalin a été largement impliquée dans ce que les institutions qu'elle préside aujourd'hui sont tenues d'évaluer.

En réaction, plusieurs sénateurs ont déposé une proposition de loi afin d'encadrer la nomination du premier président de la Cour des comptes<sup>5</sup>. L'article 1<sup>er</sup> de la proposition édicte en son premier alinéa une durée de présidence de 9 ans, non renouvelable et non révocable. Elle conditionne la nomination du premier président de la Cour des comptes à son appartenance au groupe des présidents de chambre ou des conseillers maîtres. La durée de présidence fixée à 9 ans s'explique par le contexte de l'âge de l'actuelle première présidente, qui pourrait rester plus de 27 ans à la tête de l'institution. La condition de l'appartenance aux grades les plus expérimentés des magistrats de la Cour des comptes s'explique par l'inexistence d'une condition d'appartenance à la juridiction, ni même de l'exigence d'une formation juridique ou d'une expérience juridictionnelle. Comme l'indique l'exposé des motifs, elle est surtout inspirée des règles applicables au chef de la plus haute juridiction administrative générale, à savoir le vice-président du Conseil d'Etat, nommé lui aussi par le président de la République par décret pris en conseil des ministres, sur la proposition du ministre de la Justice, mais choisi parmi les présidents de section ou les conseillers d'Etat en service ordinaire<sup>6</sup>.

Un recours contre la décision de nomination d'A. de Montchalin a été déposé devant le Conseil d'Etat, mais par des requérants dont le recours avait peu de chances d'être recevable. Un requérant se prévalait de son statut de professeur de droit, avec notamment une expérience professionnelle au sein de la juridiction administrative ; un autre se prévalait de son statut de conseiller-maître honoraire ; l'association Anticor se prévalait quant à elle de son objet social. Dans sa décision du 13 mai 2026, le Conseil d'Etat a considéré que les requérants n'avaient pas d'intérêts suffisants à agir<sup>7</sup>. Evoquant la jurisprudence applicable en la matière, le rapporteur public Jean-François de

---

<sup>5</sup> Proposition de loi visant à encadrer la nomination du premier président de la Cour des comptes, n° 404, déposée au Sénat le lundi 16 février 2026.

<sup>6</sup> L. 133-1 du Code de la justice administrative (CJA).

<sup>7</sup> CE, 13 mai 2026, n° 513043.

Montgolfier indique que « la liste des personnes qui peuvent justifier d'un intérêt à demander l'annulation d'une décision de nomination est limitée ». L'intérêt à agir est, en effet, plus restrictif pour les actes individuels que réglementaires. Par ailleurs, il faudrait constater un lien spécial entre le requérant et la fonction en cause, ce qui pourrait s'observer par exemple dans la situation d'un candidat non retenu au poste, ou d'un syndicat de la juridiction financière. De la même manière, l'objet social d'une association peut rarement fonder l'intérêt à agir contre la nomination à un emploi public, mais celui de l'association Anticor se révèle en outre particulièrement général.

Il peut être regretté que des associations ou des syndicats de magistrats financiers n'aient pas attaqué le décret de nomination<sup>8</sup>. Leur intérêt à agir aurait été plus solide, même si les chances d'obtenir l'annulation demeureraient faibles, faute d'erreur manifeste d'appréciation dans la décision de nomination. Comme l'indique le rapporteur public, pour cela « il faudrait qu'il y ait une inadéquation grossière entre les exigences de la fonction et les aptitudes de la personne choisie ». Or, à cet égard, on constatera à nouveau qu'en l'absence de fixation de conditions de nomination spécifiques, le président de la République dispose d'une large marge d'appréciation quant aux aptitudes de la personne choisie. Cependant, une requête déposée par une association ou un syndicat de magistrats financiers aurait pu être recevable, et leurs arguments juridiques relatifs à la demande de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'encadrement insuffisant des conditions de nomination du premier président auraient pu être analysés.

On peut émettre l'hypothèse que ces groupements ne sont pas totalement insatisfaits de cette nomination<sup>9</sup>, ou qu'ils sont soulagés de tourner la page de la gouvernance controversée de son prédécesseur,

---

<sup>8</sup> La revue Acteurs publics raconte que l'association syndicale des magistrats de la Cour des comptes a affirmé sa « vigilance » face à un risque de politisation de l'institution. Voir B. Botella, « L'association des magistrats de la Cour des comptes "vigilante" après la nomination d'Amélie de Montchalin », Acteurs publics, 11 février 2026.

<sup>9</sup> Comme l'indique Didier Truchet : « ses adversaires politiques reconnaissent à Mme de Montchalin sa connaissance des dossiers budgétaires, son implication dans ses fonctions, sa capacité à dialoguer. En outre, le fait qu'elle soit la première femme à exercer ces fonctions est généralement salué ». Cf. « Amélie de Montchalin à la Cour des comptes : une nomination qui surprend », Le Club des Juristes, 17 février 2026, <https://www.leclubdesjuristes.com/opinion/amelie-de-montchalin-a-la-cour-des-comptes-une-nomination-qui-surprend-14295/>

Pierre Moscovici<sup>10</sup>. Peut-être ne souhaitent-ils tout simplement pas entâcher leur future collaboration avec leur nouvelle gestionnaire<sup>11</sup>. Plus fondamentalement, leur recours était probablement vain, devant le Conseil d'Etat comme devant le Conseil constitutionnel. Comme le rappelle le rapporteur public au Conseil d'Etat, la jurisprudence du Conseil constitutionnel considère en effet que le principe d'indépendance n'est pas assuré par les conditions de nomination, mais par les garanties appropriées protégeant l'exercice des fonctions<sup>12</sup>. De plus, « une fois nommée, la Première présidente de la Cour des comptes bénéficie des garanties statutaires applicable à tous ses membres. Elle est notamment assermentée et inamovible. Cela assure son indépendance pour l'exercice de toutes ses fonctions qu'elles soient ou non juridictionnelles ». Le rapporteur public cite également la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui considère que « la nomination de juges par l'exécutif ou par le législateur est admissible, pourvu que les juges ainsi nommés soient libres de toute pression ou influence lorsqu'ils exercent leur rôle juridictionnel »<sup>13</sup>. Il faut néanmoins souligner que la nomination contestée pose problème ici, non pas parce qu'elle est formalisée par un décret du président pris en conseil des ministres, mais parce qu'elle désigne un membre en exercice du gouvernement sur des fonctions qui impliquent l'évaluation passée et future des actions du même gouvernement.

Serait-il dès lors plus pertinent d'examiner les implications de cette nomination du point de vue du principe d'impartialité ? Comme Didier Truchet, on peut penser en effet qu'il n'y a « aucun mal à voir le risque de manquement à l'impartialité, au moins apparente ». Certes, comme le lui permet la Charte de déontologie des juridictions financières, « l'intéressée ne manquera pas de se déporter, mais outre que le déport

---

<sup>10</sup> Voir par exemple « La Cour des comptes secouée par la question du maintien en activité des magistrats », *Le Monde*, 2 juillet 2025.

<sup>11</sup> Le premier président gère non seulement l'ensemble des juridictions financières (Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes), mais préside aussi les deux conseils qui décident de la gestion de la carrière des magistrats de ces juridictions (conseil supérieur de la Cour des comptes et conseil supérieur des chambres régionales et territoriales des comptes).

<sup>12</sup> Position adoptée à l'égard de l'ancienne Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) dans la décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, M. Stéphane R. et autres [Cour de discipline budgétaire et financière], cons. 10.

<sup>13</sup> CEDH, grande ch., 1er déc. 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson c/ Islande, décision n° 26374/18, § 207.

(surtout à ce niveau de responsabilité) est toujours perturbant pour l'institution, le soupçon de partialité pèsera longtemps sur elle »<sup>14</sup>.

Pourtant, il faut avoir conscience que la jurisprudence constitutionnelle, tout comme la jurisprudence européenne, voient dans la règle du déport la garantie structurelle du principe d'impartialité. Interrogée par exemple sur le dualisme du Conseil d'Etat en tant qu'organe consultatif du Gouvernement et organe juridictionnel des actes administratifs adoptés par le Gouvernement, la CEDH a validé ce dualisme en le subordonnant à la pratique du déport des juges ayant participé à la consultation concernant l'acte précisément attaqué (CEDH, 30 juin 2009, UFC Que Choisir de la Côte d'Or c/ France)<sup>15</sup>.

La proposition de loi ne créerait donc pas une garantie constitutionnelle nouvelle, mais elle renforcerait la crédibilité institutionnelle de la Cour des comptes. En imposant une durée de mandat fixe, une obligation d'appartenance aux membres les plus expérimentés du corps des magistrats à la Cour des comptes, elle contribuerait à consolider l'indépendance de la justice financière et à limiter les nominations perçues comme politiques. Il s'agirait d'un signal fort du Parlement en faveur de l'indépendance et de l'impartialité de la justice.

---

<sup>14</sup> D. Truchet, « Amélie de Montchalin à la Cour des comptes : une nomination qui surprend », *op. cit.*

<sup>15</sup> Cf. H. Hoepffner, *in* « Brevet de constitutionnalité pour le double rôle du Conseil d'État à l'égard des magistrats administratifs accordé par le Conseil d'État », *Nouv. Cah. Cons. const.* n° 44 - Juin 2014.