

N° 404

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 février 2026

PROPOSITION DE LOI

*visant à encadrer la nomination du premier président
de la Cour des comptes,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Thierry COZIC, Rachid TEMAL, Patrick KANNER, Mmes Viviane ARTIGALAS, Audrey BÉLIM, Florence BLATRIX CONTAT, Nicole BONNEFOY, MM. Denis BOUAD, Hussein BOURGI, Mmes Isabelle BRIQUET, Colombe BROSSEL, Marion CANALÈS, M. Rémi CARDON, Mme Marie-Arlette CARLOTTI, MM. Christophe CHAILLOU, Yan CHANTREL, Mmes Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, Karine DANIEL, M. Jérôme DARRAS, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Gilbert-Luc DEVINAZ, Vincent ÉBLÉ, Mme Frédérique ESPAGNAC, MM. Sébastien FAGNEN, Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, MM. Jean-Luc FICHET, Hervé GILLÉ, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Olivier JACQUIN, Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Mme Gisèle JOURDA, M. Éric KERROUCHE, Mmes Annie LE HOUEROU, Audrey LINKENHELD, M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Didier MARIE, Mme Paulette MATRAY, MM. Serge MÉRILLOU, Jean-Jacques MICHAU, Mme Marie-Pierre MONIER, M. Franck MONTAUGÉ, Mme Corinne NARASSIGUIN, MM. Saïd OMAR OILI, Alexandre OUIZILLE, Sébastien PLA, Mme Émilienne POUMIROL, MM. Claude RAYNAL, Christian REDON-SARRAZY, Mme Sylvie ROBERT, MM. Pierre-Alain ROIRON, David ROS, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Lucien STANZIONE, Jean-Claude TISSOT, Simon UZENAT, Mickaël VALLET, Jean-Marc VAYSSOUZE-FAURE, Michaël WEBER et Adel ZIANE,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Lors de son investiture comme président du Conseil constitutionnel Robert Badinter déclarait le 4 mars 1986 : « *Monsieur François Mitterrand, mon ami, merci de me nommer président du Conseil constitutionnel, **mais sachez que dès cet instant, envers vous, j'ai un devoir d'ingratitude*** ».

Cette phrase dit tout de la relation paradoxale que doit entretenir la personne nommée à l'égard de l'autorité de nomination.

Par une décision du 11 février 2026, le président de la République Emmanuel Macron a nommé en conseil des ministres Amélie de Montchalin, ministre en exercice des comptes publics, première présidente de la Cour des comptes.

Qu'un ministre du budget en poste soit nommé à la tête de la Cour des comptes n'est pas loin d'être une première. Pierre Moscovici, nommé à la tête de l'institution en 2020, avait certes été auparavant ministre de l'économie et des finances, mais il avait quitté ses fonctions ministérielles six années plus tôt, en 2014. De plus, lorsqu'il a été nommé, l'exécutif n'était plus le même.

Pour retrouver pareille situation il faut repartir au début du XIX^e siècle, lorsque François Barbé-Marbois, ministre du Trésor public de 1801 à 1806 avait été nommé, avant qu'il soit révoqué pour une faute de gestion. Cela ne l'empêcha pas de devenir ensuite le « premier » premier président de la Cour des comptes, en septembre 1807, lors de la création de l'institution par Napoléon I^{er}. Cette comparaison a ses limites car c'était une époque où la Cour des comptes était une sorte d'annexe du ministère des finances.

Depuis lors, elle a progressivement gagné son indépendance pour devenir une juridiction se tenant à mi-distance entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Si l'on peut se féliciter qu'une femme obtienne pour la première fois cette place, les conditions de sa nomination ne peuvent que susciter de légitimes interrogations, que la présente proposition de loi entend dissiper.

En effet, le contexte particulier entourant cette nomination interpelle : la future première présidente a occupé, jusqu'à présent, des fonctions directement liées à la préparation et au suivi des budgets de l'État.

Concrètement, la future première présidente de la Cour sera, dans les prochaines semaines, chargée d'entériner la certification des comptes de l'État pour 2025 qu'elle a elle-même élaborés. Au printemps, elle devra produire un rapport sur l'exécution du budget 2025 afin « d'éclairer » le vote du Parlement sur la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes.

Enfin, dès juin 2026, la Cour des comptes présentera son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques dans lequel la situation décrite sera celle découlant de l'action d'Amélie de Montchalin lorsqu'elle était ministre.

Par ailleurs, en tant que présidente du Haut Conseil des finances, la future première présidente Amélie de Montchalin devra émettre dès avril un avis sur la crédibilité et la sincérité de l'hypothèse de croissance retenue par le gouvernement pour son budget 2026, ainsi que sur la compatibilité entre la trajectoire des finances publiques annoncée et la loi de programmation envoyée à Bruxelles.

Autant d'hypothèses qui ont été fixées en grande partie... par l'ancienne ministre Amélie de Montchalin.

Si l'on devait transposer cette nomination au monde de l'entreprise, nous nous retrouverions dans un cas où, dans la même année, le directeur financier de l'entreprise en devenait son commissaire aux comptes.

Ce passage direct de Bercy à la rue Cambon nourrit de légitimes interrogations sur l'indépendance et l'image de neutralité de l'institution.

Institution pourtant reconnue pour son regard critique sur l'action de l'exécutif en place, quel que soit son bord politique.

D'autant plus que le premier président de la Cour des comptes est le *primus inter pares* au sein des magistrats de la Cour, par conséquent Amélie de Montchalin devra y veiller pour garantir la neutralité de l'institution.

L'argument visant à souligner que la Cour des comptes a déjà été dirigée par d'anciens responsables politiques est à relativiser car, là aussi, peu comparable en la matière.

Pierre Joxe et Philippe Séguin ont certes occupé la fonction de premier président, respectivement de 1993 à 2001 et de 2004 à 2010. Néanmoins, Philippe Séguin n'avait plus été ministre depuis plus de quinze ans lorsqu'il a été nommé, tandis que Pierre Joxe arrivait du ministère de la défense, un poste moins directement lié à l'ensemble de la politique budgétaire.

Pour ce faire, **l'article 1^{er}** édicte en son premier alinéa que la durée de présidence de 9 ans est de nature à constituer une durée suffisamment longue dans laquelle l'impossibilité de faire miroiter au titulaire une éventuelle reconduction ou de faire peser sur lui la menace d'une révocation sera de nature à garantir une présidence indépendante de toutes pressions extérieures. Une telle limite d'exercice de présidence garantit une indépendance formelle.

Par ailleurs la nécessité de circonscrire le mandat dans le temps découle de la nomination d'Amélie de Montchalin, qui âgée de seulement quarante ans, pourrait s'installer potentiellement plus de 28 ans à ce poste, qui est irrévocable.

Enfin, sur le modèle de la nomination du vice-président du Conseil d'État, le présent article conditionne la nomination du premier président de la Cour des comptes à son appartenance au groupe des présidents de chambre ou des conseillers maîtres, afin d'éviter la reproduction de la nomination d'un ministre du budget en exercice, car ce poste, avec le poste de Premier ministre, est celui qui a la mission la plus transversale avec une vue sur l'ensemble des missions de l'État, que ce soit en termes d'aides publiques, de fiscalité, d'institutions, d'écologie, de santé etc. Une telle limitation dans les candidats potentiels limite les conflits d'intérêts et permet de garantir la qualification nécessaire pour assurer le rôle de premier président.

L'article 2 édicte que la présente proposition s'applique à la nomination du prochain premier président.

Cet article s'applique plus précisément à la nomination d'Amélie de Montchalin dans la mesure où le cantonnement dans le temps du mandat qui aura déjà commencé à courir est nécessaire pour éviter que l'entrée en vigueur de la réforme ne soit repoussée trop loin dans le temps.

Le Conseil constitutionnel admet que le législateur puisse remettre en cause une situation légalement acquise s'il existe pour cela un motif d'intérêt général suffisant. Il apparaît clair que l'application de la nouvelle règle à une situation en cours apparaît nécessaire pour éviter qu'elle ne puisse être effective dans 28 ans, ce qui reviendrait à clairement interroger l'efficacité de la loi nouvellement votée.

De plus, la nécessité de renouveler régulièrement les titulaires des postes à responsabilité afin d'éviter que se forment des « féodalités » au sein de l'appareil d'État qui nuiraient à la qualité de la gestion publique apparaît revêtir un motif d'intérêt public.

Dans le baromètre de la confiance politique du centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF) pour 2026, seulement 44 % des Français déclarent avoir « confiance » dans la Cour des comptes, la présente proposition de loi propose de garantir une nomination dénuée de tout soupçon, où la durée du mandat couplée aux conditions de nominations visent à solidifier la vigie budgétaire de notre pays.

Proposition de loi visant à encadrer la nomination du premier président de la Cour des comptes

Article 1^{er}

- ① Le chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code des juridictions financières est ainsi modifié :
- ② 1° Au début, il est ajouté un article L. 121-1 A ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 121-1 A.* – Le premier président de la Cour des comptes est nommé par décret pris en Conseil des ministres, pour un mandat d’une durée de neuf ans, non renouvelable et non révocable. Il est choisi parmi les présidents de chambre et les conseillers maîtres. » ;
- ④ 2° L’article L. 121-1 est ainsi modifié :
- ⑤ a) Au début du premier alinéa, les mots : « Le premier président, les » sont remplacés par le mot : « Les » ;
- ⑥ b) Au début du second alinéa, les mots : « Ces nominations » sont remplacés par les mots : « Les nominations auxquelles il est procédé en application de l’article L. 121-1 A ainsi que du premier alinéa du présent article ».

Article 2

Le premier président de la Cour des comptes en fonction à la date d’entrée en vigueur de la présente loi quitte ses fonctions au plus tard neuf ans après la date de sa prise de fonction.