

N° 137
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

28 mai 2024

PROPOSITION DE LOI

*encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les
politiques publiques*

*Le Sénat a adopté avec modifications, en deuxième lecture, la proposition
de loi, modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture, dont la
teneur suit :*

Voir les numéros :

Sénat : 1^{re} lecture : **720** (2021-2022), **38, 39** et T.A. **4** (2022-2023).

2^e lecture : **310, 615** et **616** (2023-2024).

Assemblée nationale (16^e législature) : **366, 2112** et T.A. **236**.

CHAPITRE I^{ER}

Champ d'application

Article 1^{er}

- ① I. – La présente loi régit les prestations de conseil réalisées par les prestataires et les consultants pour les administrations bénéficiaires suivantes :
- ② 1° L'État et ses établissements publics à caractère administratif dont les dépenses de fonctionnement constatées dans le compte financier au titre de l'avant-dernier exercice clos sont supérieures à 60 millions d'euros ;
- ③ 2° Les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes ;
- ④ 2° bis et 3° (*Supprimés*)
- ⑤ 4° (*nouveau*) Les centrales d'achat au sens de l'article L. 2113-2 du code de la commande publique.
- ⑥ I bis. – (*Supprimé*)
- ⑦ II. – Sont des prestations de conseil au sens de la présente loi :
- ⑧ 1° Le conseil en stratégie ;
- ⑨ 2° Le conseil en organisation des services et en gestion des ressources humaines ;
- ⑩ 3° Les prestations de conseil informatique adossées à des prestations d'audit et de conseil en stratégie des systèmes d'information, l'étude de projet applicatif et le forfait de service de projet applicatif ;
- ⑪ 4° Le conseil en communication ;
- ⑫ 5° Le conseil pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, y compris leur évaluation ;
- ⑬ 6° Le conseil juridique, financier ou en assurance, à l'exclusion des prestations réalisées par les professionnels mentionnés à l'article 56 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, par les experts-comptables et par les commissaires aux comptes.

- ⑭ III à V. – *(Non modifiés)*

Article 1^{er} bis

(Supprimé)

CHAPITRE II

Renforcer la transparence dans le recours aux prestations de conseil

Article 2

- ① I à III. – *(Non modifiés)*
- ② IV. – *(Supprimé)*
- ③ V. – Le II du présent article n'est pas applicable aux documents destinés à l'information du public produits dans le cadre des prestations mentionnées au 4^o du II de l'article 1^{er}.

Article 3

- ① Le Gouvernement remet au Parlement et au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, puis tous les ans, un rapport relatif au recours aux prestations de conseil au sens de l'article 1^{er}.
- ② Ce rapport présente :
- ③ a) Le bilan des moyens consacrés par l'État au conseil interne ;
- ④ b) La cartographie des ressources humaines dont chaque ministère dispose en matière de conseil en interne ;
- ⑤ c) Les mesures mises en œuvre pour valoriser ces ressources humaines et développer les compétences en matière de conseil en interne au sein de la fonction publique de l'État.
- ⑥ Ce rapport comprend la liste des prestations de conseil réalisées au cours des cinq années précédentes à titre onéreux ou qui relèvent du champ d'application de l'article 238 *bis* du code général des impôts.

- ⑦ Pour chacune de ces prestations, la liste indique, sous réserve du secret de la défense nationale, de la conduite de la politique extérieure de la France, de la sûreté de l'État, de la sécurité publique, de la sécurité des personnes et de la sécurité des systèmes d'information :
- ⑧ 1° La date de notification de la prestation et sa période d'exécution ;
- ⑨ 2° Le ministère ou l'organisme bénéficiaire ;
- ⑩ 3° L'intitulé et la référence de l'accord-cadre auquel se rattache la prestation, le cas échéant ;
- ⑪ 4° L'intitulé et le numéro d'identification du marché, l'intitulé et le numéro du lot et, lorsque la prestation se rattache à un accord-cadre, le numéro du bon de commande ou du marché subséquent ;
- ⑫ 5° L'objet résumé de la prestation ;
- ⑬ 6° Le montant de la prestation ;
- ⑭ 7° Le nom et le numéro de système d'identification du répertoire des établissements du prestataire et de ses éventuels sous-traitants ;
- ⑮ 8° Le groupe de marchandises auquel se rattache la prestation au sens de la nomenclature des achats de l'État.
- ⑯ Les informations mentionnées aux 1° à 8° respectent des normes d'écriture fixées par arrêté du ministre chargé des comptes publics. Elles sont publiées sous forme électronique, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, de même que le bon de commande ou l'acte d'engagement lorsque la prestation de conseil se rattache à un accord-cadre.
- ⑰ Ces informations figurent dans le rapport social unique de l'administration bénéficiaire prévu à l'article L. 231-1 du code général de la fonction publique.

Article 3 bis

(Conforme)

Article 4

(Suppression conforme)

CHAPITRE III

Mieux encadrer le recours aux consultants

Article 5

(Conforme)

Article 5 bis

(Supprimé)

Article 6

(Conforme)

Article 6 bis

- ① Le A de l'article L. 342-2 du code des relations entre le public et l'administration est complété par un 24° ainsi rédigé :
- ② « 24° L'article 6 de la loi n° du encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques. »

.....

Article 8

(Suppression conforme)

CHAPITRE IV

Renforcer les exigences déontologiques

Section 1

Mieux lutter contre les conflits d'intérêts

Article 9

(Conforme)

Article 10

- ① I. – Avant chaque prestation de conseil, le prestataire et les consultants ayant une fonction d'encadrement ou de supervision de la prestation de conseil adressent à l'administration bénéficiaire une déclaration exhaustive, exacte et sincère des intérêts détenus à date et au cours des cinq années précédentes.
- ② En cas de modification substantielle des intérêts détenus au cours de la prestation, le prestataire et les consultants actualisent leur déclaration dans un délai de quinze jours et selon les mêmes modalités.
- ③ II. – Pour le prestataire, la déclaration d'intérêts porte sur les éléments suivants :
 - ④ 1° Les prestations qu'il a réalisées au cours des cinq années précédentes auprès d'un client dont les intérêts interfèrent avec ceux de l'administration bénéficiaire et dont l'objet est en lien avec celui de la prestation de conseil concernée ;
 - ⑤ 2° *(Supprimé)*
 - ⑥ 3° Les prestations réalisées, dans les mêmes conditions, par la société qui contrôle, directement ou indirectement, le prestataire au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, ainsi que par les filiales du prestataire.

- ⑦ III. – Pour les consultants ayant une fonction d’encadrement ou de supervision de la prestation de conseil, la déclaration d’intérêts porte sur les éléments suivants :
- ⑧ 1° Les activités professionnelles ayant donné lieu, au cours des cinq années précédentes, à une rémunération ou à une gratification ;
- ⑨ 2° Les prestations réalisées au cours des cinq années précédentes pour un client dont les intérêts interfèrent avec ceux de l’administration bénéficiaire et dont l’objet est en lien avec celui de la prestation de conseil concernée ;
- ⑩ 3° Les participations, au cours des cinq années précédentes, aux organes dirigeants d’un organisme public ou privé ou d’une société dont les intérêts interfèrent avec ceux de l’administration bénéficiaire et qui intervient dans un domaine en lien avec celui de la prestation de conseil concernée ;
- ⑪ 4° Les participations financières détenues dans une société dont les intérêts interfèrent avec ceux de l’administration bénéficiaire et qui intervient dans un domaine en lien avec celui de la prestation de conseil concernée ;
- ⑫ 5° Les activités professionnelles exercées, à la date de la prestation, par leur conjoint, le partenaire auquel ils sont liés par un pacte civil de solidarité ou leur concubin ;
- ⑬ 6° Les fonctions bénévoles actuelles ou terminées depuis moins de cinq ans susceptibles de faire naître un conflit d’intérêts ;
- ⑭ 7° Les fonctions et mandats électifs exercés au cours des cinq années précédentes.
- ⑮ IV. – En cas de doute sur l’exhaustivité, l’exactitude ou la sincérité d’une déclaration d’intérêts, l’administration bénéficiaire saisit le référent déontologue. Si le doute persiste, l’administration bénéficiaire saisit la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui en assure le contrôle en application de l’article 12.
- ⑯ V. – Le modèle, le contenu et les modalités de transmission, de mise à jour et de conservation des déclarations d’intérêts sont fixés par un décret en Conseil d’État, pris après avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et de la Commission nationale de l’informatique et des libertés.

Article 11

- ① I. – Tout prestataire de conseil communique à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, par l’intermédiaire d’un téléservice :
- ② 1° Les actions de démarchage ou de prospection réalisées auprès des administrations mentionnées au I de l’article 1^{er} ;
- ③ 2° Les prestations de conseil relevant du champ d’application de l’article 238 *bis* du code général des impôts, en précisant le montant des dons et versements du prestataire, les ressources humaines qu’il a affectées à ces actions et les contreparties qu’il a reçues.
- ④ II. – Un décret en Conseil d’État, pris après avis public de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, précise :
- ⑤ 1° Le rythme et les modalités des communications prévues au I du présent article ainsi que les conditions de publication des informations correspondantes, sous forme électronique, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé ;
- ⑥ 2° Les modalités de présentation des actions mentionnées au 1° du I et des prestations mentionnées au 2° du même I.

Article 12

- ① I. – (*Non modifié*)
- ② I *bis*. – La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique peut se saisir d’office ou être saisie par :
- ③ 1° L’administration bénéficiaire de la prestation de conseil ;
- ④ 2° Une organisation syndicale de fonctionnaires représentée au Conseil supérieur de la fonction publique de l’État ;
- ⑤ 3° Le Premier ministre, le Président de l’Assemblée nationale ou le Président du Sénat ;
- ⑥ 4° Les associations agréées par la Haute Autorité dans les conditions prévues au deuxième alinéa du II de l’article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

- ⑦ II. – La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique peut se faire communiquer, sur pièces, par l’administration bénéficiaire de la prestation de conseil, le prestataire ou les consultants, toute information ou tout document nécessaire à l’exercice de sa mission. Elle peut entendre ou consulter toute personne dont le concours lui paraît utile.
- ⑧ La Haute Autorité peut également procéder à des vérifications sur place, dans des locaux professionnels ou des locaux affectés au domicile privé d’un consultant, sur autorisation du juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Paris, dans des conditions fixées par décret en Conseil d’État.
- ⑨ La visite s’effectue sous l’autorité et le contrôle du juge des libertés et de la détention qui l’a autorisée, en présence de l’occupant des lieux ou de son représentant, qui peut se faire assister d’un conseil de son choix, ou, à défaut, en présence de deux témoins qui ne sont pas placés sous l’autorité des personnes chargées de procéder au contrôle.
- ⑩ La Haute Autorité protège la confidentialité des informations et des documents auxquels elle a accès pour l’exercice de sa mission, à l’exception des informations et des documents dont la publication est prévue par la présente section.
- ⑪ Seuls peuvent être opposés à la Haute Autorité le secret de la défense nationale, le secret de l’enquête et de l’instruction, le secret médical, le secret de la conduite de la politique extérieure de la France, le secret de la sûreté de l’État, le secret de la sécurité publique, le secret de la sécurité des personnes ou le secret de la sécurité des systèmes d’information.
- ⑫ III. – (*Non modifié*)

Article 13

- ① I. – Est passible d’une amende administrative le fait, pour les prestataires de conseil et les consultants :
- ② 1° De ne pas respecter les exigences fixées à l’article 2 ou de ne pas mettre fin à un conflit d’intérêts au sens du second alinéa du I de l’article 9 ;
- ③ 2° De proposer, de réaliser ou d’accepter une prestation de conseil à titre gracieux, à l’exclusion de celles qui relèvent du champ d’application de l’article 238 *bis* du code général des impôts ;

- ④ 3° De ne pas adresser à l'administration bénéficiaire la déclaration d'intérêts prévue à l'article 10 de la présente loi ou d'omettre de déclarer une partie substantielle de ses intérêts ;
- ⑤ 4° De ne pas communiquer à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique les informations sur les actions de démarchage, de prospection et de mécénat mentionnées à l'article 11 ;
- ⑥ 5° D'entraver l'action de la Haute Autorité en refusant de lui communiquer toute information ou pièce utile à l'exercice de sa mission, quel qu'en soit le support, sous réserve de la préservation des secrets mentionnés au dernier alinéa du II de l'article 12, ou en transmettant des informations mensongères.
- ⑦ Le montant de l'amende mentionnée au premier alinéa du présent I ne peut excéder 15 000 € par manquement constaté pour une personne physique et 2 % du chiffre d'affaires annuel mondial total de l'exercice précédent pour une personne morale. Son montant est proportionné à la gravité des manquements constatés ainsi qu'à la situation financière de la personne physique ou morale sanctionnée.
- ⑧ II. – Les amendes administratives prévues au I sont prononcées par la commission des sanctions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dans les conditions fixées à l'article 19-1 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Leur produit est recouvré comme les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine.
- ⑨ La commission des sanctions de la Haute Autorité peut également :
- ⑩ 1° Ordonner la publication, la diffusion ou l'affichage de la décision d'amende administrative ou d'un extrait de celle-ci, selon les modalités qu'elle précise. Les frais sont supportés par la personne physique ou morale sanctionnée ;
- ⑪ 2° En cas de faute professionnelle grave, exclure l'intéressé de la procédure de passation des contrats de la commande publique, pour une durée maximale de trois ans.
- ⑫ III. – (*Supprimé*)

Article 14

- ① Après l'article 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, il est inséré un article 19-1 ainsi rédigé :
- ② « Art. 19-1. – I. – La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique comprend une commission des sanctions qui peut prononcer les sanctions administratives prévues à l'article 13 de la loi n° du encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques.
- ③ « II. – La commission des sanctions est composée de trois membres, dont :
 - ④ « 1° Un membre du Conseil d'État ou du corps des conseillers de tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, en activité ou honoraire, désigné par le vice-président du Conseil d'État ;
 - ⑤ « 2° Un magistrat de la Cour de cassation ou des cours et tribunaux, en activité ou honoraire, désigné par le premier président de la Cour de cassation ;
 - ⑥ « 3° Un magistrat de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes, en activité ou honoraire, désigné par le premier président de la Cour des comptes.
- ⑦ « L'écart entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes ne peut pas être supérieur à un.
- ⑧ « Des suppléants sont nommés selon les mêmes modalités.
- ⑨ « Le président de la commission des sanctions est élu par les membres de celles-ci.
- ⑩ « III. – Les membres titulaires et suppléants de la commission des sanctions sont nommés pour une durée de six ans, non renouvelable.
- ⑪ « Ils ne peuvent pas être membres du collège ou des services de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Ils sont soumis aux incompatibilités et aux obligations déclaratives prévues au IV de l'article 19 de la présente loi.

- ⑫ « IV. – La commission des sanctions est saisie par le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, après la mise en demeure mentionnée au III de l'article 12 de la loi n° du encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques.
- ⑬ « Aucune sanction administrative ne peut être prononcée sans que l'intéressé ou son représentant ait été entendu ou, à défaut, dûment appelé.
- ⑭ « Un représentant du collège de la Haute Autorité peut présenter des observations pour le compte de celle-ci.
- ⑮ « La commission des sanctions délibère hors la présence de l'intéressé ou de son représentant et du représentant du collège de la Haute Autorité. Elle statue par décision motivée à la majorité de ses membres. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.
- ⑯ « V. – La commission des sanctions établit son règlement intérieur, qui précise ses règles de fonctionnement, les procédures applicables devant elle et les conditions dans lesquelles elle peut être assistée de rapporteurs. »

Article 15

- ① Le code de la commande publique est ainsi modifié :
- ② 1° A Au premier alinéa de l'article L. 2141-1, après la référence : « 434-9-1 », est insérée la référence : « , 434-13 » ;
- ③ 1° Après l'article L. 2141-5, il est inséré un article L. 2141-5-1 ainsi rédigé :
- ④ « *Art. L. 2141-5-1.* – Sont exclues de la procédure de passation des marchés les personnes qui font l'objet d'une exclusion prononcée par la commission des sanctions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et devenue définitive, en application de l'article 13 de la loi n° du encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques. » ;
- ⑤ 1° *bis* A À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 2141-6-1, les mots : « et L. 2141-5 » sont remplacés par les mots : « , L. 2141-5 et L. 2141-5-1 » ;
- ⑥ 1° *bis* Au premier alinéa de l'article L. 2341-1, après la référence : « 434-9-1 », est insérée la référence : « , 434-13 » ;

⑦ 2° À l'article L. 2341-2, la référence : « L. 2141-5 » est remplacée par la référence : « L. 2141-5-1 » ;

⑧ 3° Le livre VI de la deuxième partie est ainsi modifié :

⑨ a) Après la trente-deuxième ligne du tableau du second alinéa de l'article L. 2651-1, après la trente et unième ligne du tableau du second alinéa des articles L. 2661-1 et L. 2671-1 et après la trentième ligne du tableau du second alinéa de l'article L. 2681-1, est insérée une ligne ainsi rédigée :

⑩

« L. 2141-5-1	Résultant de la loi n° du encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques	» ;
---------------	---	-----

⑪ a bis) La trente-quatrième ligne du tableau du second alinéa de l'article L. 2651-1, la trente-troisième ligne du tableau du second alinéa des articles L. 2661-1 et L. 2671-1 et la trente-deuxième ligne du tableau du second alinéa de l'article L. 2681-1 sont ainsi rédigées :

⑫

« L. 2141-6-1	Résultant de la loi n° du encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques	» ;
---------------	---	-----

⑬ b) La cent deuxième ligne du tableau du second alinéa des articles L. 2651-1, L. 2661-1 et L. 2671-1 et la cent unième ligne de l'article L. 2681-1 sont remplacées par deux lignes ainsi rédigées :

⑭

« L. 2341-1	Résultant de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture	» ;
L. 2341-2	Résultant de la loi n° du encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques	

⑮ 3° bis Au premier alinéa de l'article L. 3123-1, après la référence : « 434-9-1 », est insérée la référence : « , 434-13 » ;

⑯ 4° Après l'article L. 3123-5, il est inséré un article L. 3123-5-1 ainsi rédigé :

⑰ « *Art. L. 3123-5-1.* – Sont exclues de la procédure de passation des contrats de concession les personnes qui font l'objet d'une exclusion prononcée par la commission des sanctions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et devenue définitive, en application de l'article 13 de la loi n° du encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques. » ;

⑱ 4° *bis* À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 3123-6-1, les mots : « et L. 3123-5 » sont remplacés par les mots : « , L. 3123-5 et L. 3123-5-1 » ;

⑲ 5° La vingtième ligne du tableau du second alinéa des articles L. 3351-1, L. 3361-1, L. 3371-1 et L. 3381-1 est remplacée par cinq lignes ainsi rédigées :

⑳

« L. 3120-1 à L. 3123-5	
L. 3123-5-1	Résultant de la loi n° du encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques
L. 3123-6	
L. 3123-6-1	Résultant de la loi n° du encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques
L. 3123-7-1 à L. 3126-2	

»

Section 2

Mieux encadrer les mobilités entre l'administration et les cabinets de conseil

Article 16

- ① Le chapitre IV du titre II du livre I^{er} du code général de la fonction publique est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 124-5 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « La Haute Autorité est préalablement saisie, dans les mêmes conditions, lorsque l'agent public cessant ou ayant cessé ses fonctions depuis moins de trois ans, définitivement ou temporairement, souhaite fournir des prestations de conseil dans le secteur privé lucratif. » ;
- ④ 2° À la première phrase de l'article L. 124-7, les mots : « à l'article » sont remplacés par les mots : « au premier alinéa de l'article » ;
- ⑤ 3° L'article L. 124-8 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « La Haute Autorité est préalablement saisie, dans les mêmes conditions, lorsque l'autorité hiérarchique envisage de nommer une personne fournissant ou ayant fourni des prestations de conseil dans le secteur privé lucratif au cours des trois dernières années. » ;
- ⑦ 4° L'article L. 124-18 est ainsi modifié :
- ⑧ a) Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑨ « Lorsque l'avis porte sur la fourniture de prestations de conseil dans le secteur privé lucratif, en application du second alinéa de l'article L. 124-5, l'agent public rend compte de son activité à la Haute Autorité au moins tous les six mois, dans les conditions fixées par cette dernière et durant les trois années qui suivent le début de son activité de conseil. » ;
- ⑩ b) Au second alinéa, les mots : « de réponse » sont remplacés par les mots : « d'élément » ;
- ⑪ 5° Au 3° de l'article L. 124-26, la première occurrence du mot : « à » est remplacée par les mots : « au premier alinéa de ».

CHAPITRE V

Assurer une meilleure protection des données de l'administration

Articles 17 et 18

(Conformes)

CHAPITRE VI

Entrée en vigueur

Article 19

- ① I. – La présente loi s'applique aux prestations de conseil en cours à la date de sa promulgation, sous réserve des dispositions suivantes :
- ② 1° Le code de conduite prévu au II de l'article 9 est rédigé dans un délai de deux mois à compter de la promulgation de la présente loi ;
- ③ 2° Les déclarations d'intérêts des prestataires de conseil et des consultants, prévues à l'article 10, sont adressées à l'administration bénéficiaire dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi.
- ④ II. – Les prestations de conseil à titre gracieux, en cours à la date de promulgation de la présente loi, cessent de plein droit, à l'exclusion de celles qui relèvent du champ d'application de l'article 238 *bis* du code général des impôts.
- ⑤ III. – L'article 16 s'applique aux avis rendus par la Haute Autorité de la transparence de la vie publique à compter de la promulgation de la présente loi.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 28 mai 2024.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER