

**No Lobbyists
Beyond
This Point**

*State House, Annapolis, Maryland
(États-Unis d'Amérique)*

**L'avocat en Affaires publiques, mode d'emploi d'un
nouveau métier d'avocat en développement** ¹

L'avocat en
Affaires
publiques,
mode d'emploi
d'un nouveau
métier d'avocat
en
développement



ACE
Avocats, ensemble.

Atelier Commission Affaires publiques J7

31^{ème} Congrès, Toulouse
19 octobre 2023

Franck Boulin
Cabinet d'Avocat | Paris

CONVICTIO legal

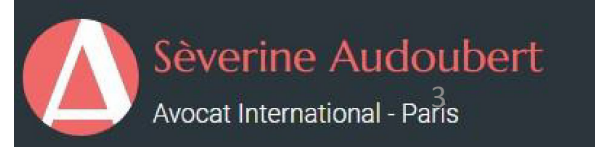


 **Sèverine Audoubert**
Avocat International - Paris

INTERVENANTE

Me. Sèverine AUDOUBERT

- Avocat au Barreau de Paris
- Co Présidente Commission Lobbying ACE
- Membre du Conseil National des Barreaux (CNB), Vice-Présidente de la Commission Communication Institutionnelle, Membre de la Commission Prospective et Innovation, Membre de la Commission Règles et Usages
- Présidente de la Commission Ouverte Nouveaux Métiers Barreau de Paris
- Fondatrice de myentrepreneurbox.com



INTERVENANT

Dr. Franck Boulin

- Avocat au Barreau de Paris
- Docteur en Études politiques
- Co Président Commission Lobbying ACE
- Conseiller (honoraire) de l'Assemblée nationale
- Secrétaire (honoraire) de l'Association des Secrétaires Généraux des Parlements



Franck Boulin

Cabinet d'Avocat | Paris



INTERVENANT

Me. Jean-Baptiste Jusot

- Avocat au Barreau de Lyon
- Diplômé en droit, sciences politiques et géopolitique
- HEC
- Ancien collaborateur d'élus locaux
- Auteur du livre blanc : *“Les affaires publiques, une nécessité pour la démocratie”* - octobre 2023

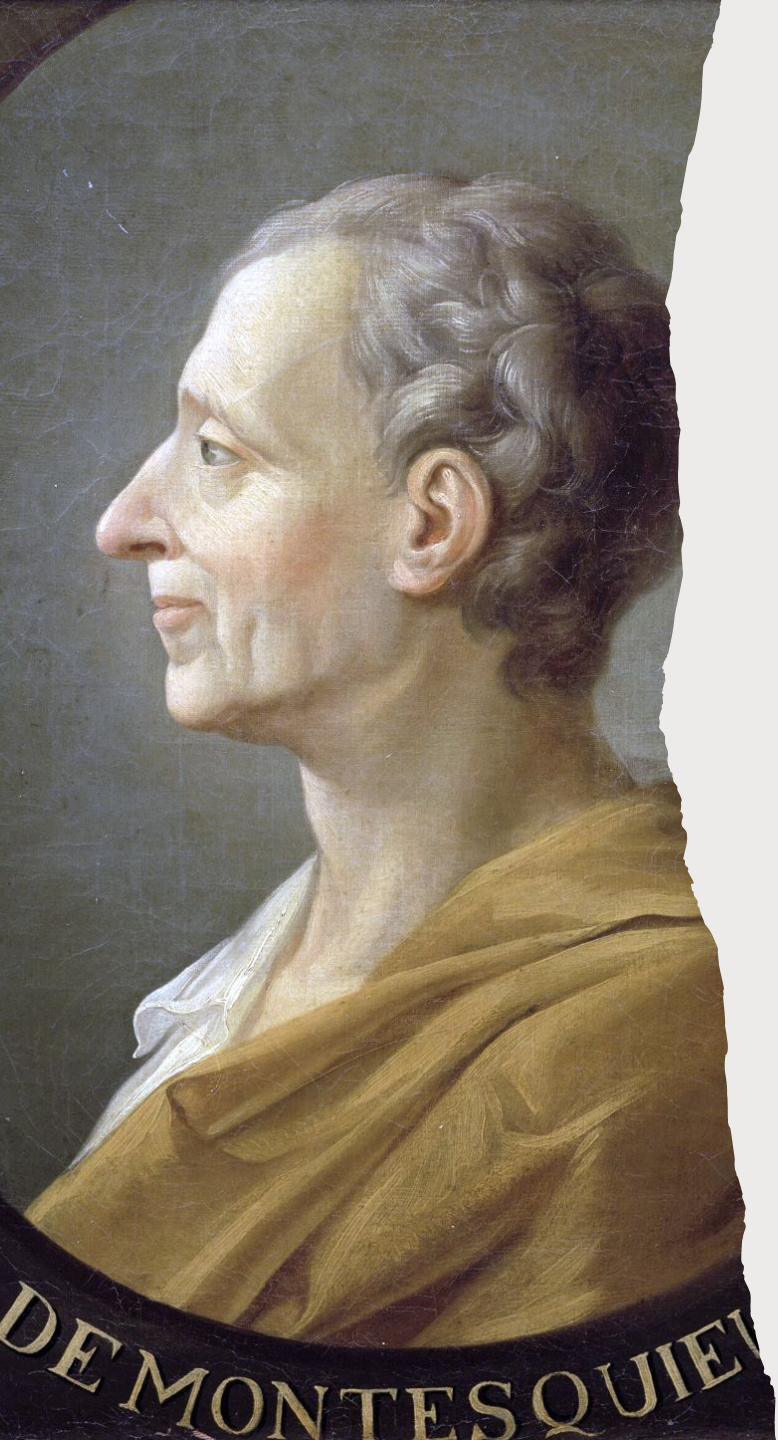


« Le pouvoir n'est rien, seule compte l'influence »

Hérodote (484 [av.] - 425 [av.])

Ἱστορίαι (“les histoires”)





« La plupart des législateurs ont été des hommes bornés, que le hasard a mis à la tête des autres et qui n'ont presque consulté que leurs préjugés et leurs fantaisies. »

Charles de Montesquieu (lettres persanes, 79, Usbek à Rhédi)

PLAN DE L'ATELIER



- En quoi consiste le travail de représentant d'intérêts ?
Veille réglementaire et législative ; force de proposition
Élaborer un projet : contenu, et stratégie
Identifier les acteurs publics à convaincre
Conduire une mission de représentation d'intérêts
- Exemples pratiques de missions auprès des autorités centrales (exécutif et législatif), et des collectivités locales
- Quelles sont les obligations déontologiques et les obligations déclaratives spécifiques de l'avocat en Affaires publiques ?

**OBJECTIFS
OPÉRATIONNELS
ET
PÉDAGOGIQUES
1/2**



- **Qu'est-ce que le conseil en Affaires publiques ?**
 - Définition
 - Quels sont les autres acteurs du lobbying
 - En quoi l'avocat est-il le mieux placé pour conduire cette activité ?
 - Intervention très en amont de l'avocat lobbyiste
- **Les règles qui encadrent l'exercice de l'avocat lobbyiste**
 - Les obligations déclaratives (HATVP)
 - Les règles déontologiques spécifiques
- **La Fabrique de la Loi : comprendre les processus d'élaboration de la norme de droit pour intervenir efficacement**

OBJECTIFS OPÉRATIONNELS ET PÉDAGOGIQUES 2/2



- **Pourquoi créer une nouvelle norme (ou réformer une norme existante) ? Audit et modalités**
 - ✓ Comprendre le fonctionnement et les besoins de son client
 - ✓ Identifier les blocages et manques juridiques existants
 - ✓ Identifier la meilleure personne au sein de l'autorité publique
 - ✓ Rédaction d'un projet précis, ou note d'orientation ?
 - ✓ Autres types d'initiatives possibles : amendement sur une proposition ou projet de loi, question écrite de parlementaire
 - ✓ Interventions auprès des collectivités décentralisées
- **L'avocat lobbyiste : un nécessaire communicant**
- **La plus-value de l'avocat lobbyiste**

Le rôle des acteurs économiques dans la prise de décision publique

- « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* »

déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen

- La liberté de l'industrie et du commerce n'est pas absolue
 - Elle est encadrée par les lois et règlements
- Les dispositions réglementaires superflues à l'économie doivent être évitées, mais certaines obligations, interdictions et normes sont nécessaires
 - *le secteur privé crée lui-même, notamment via l'ISO, des STANDARDS*
- C'est le rôle des entreprises, comme du reste de la société civile, d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur toutes ces situations

Lobbying et mouvements d'opinion

- D'autres intervenants dans la vie publique que les entreprises utilisent également le lobbying pour faire avancer leurs propositions
 - Associations, ONG, syndicats

Auprès de qui intervient l'avocat lobbyiste ?

- Les institutions internationales spécialisées (OIT, OMS, UIT, etc.)
 - conventions et normes internationales
- Union européenne
 - Commission, Parlement européen
 - directives, règlements
- État
 - Ministères, Parlement [Assemblée nationale, Sénat]
 - lois, décrets, arrêtés
- Collectivités décentralisées

Une certaine transparence du côté des pouvoirs publics

- En 2019, la Secrétaire d'État Brune Poirson évoquait, parlant du lobbying, un monde "*très opaque*"
- À cette époque, 322 députés de la majorité signaient une tribune, annonçant la généralisation du "*sourcing*" de leurs amendements, si celui-ci avait été proposé par un « représentant d'intérêts » (un lobby), quel qu'il soit.
- **Il en ressort que les ONG sont nettement en tête des représentants d'intérêts**

Qu'est-ce que le lobbying ?

- Le site gouvernemental « Vie publique » présente le lobbying comme :
- **« Toute communication directe ou indirecte avec des responsables publics afin d'influencer la décision publique en fonction d'intérêts particuliers »**
- Cette définition opérationnelle n'est cependant pas satisfaisante

Une définition légale du lobbying

- Le lobbying est la pratique consistant à promouvoir, s'opposer ou, de quelque manière que ce soit, influencer ou tenter d'influencer :
 - l'introduction, le rejet ou l'adoption d'une législation devant un organe législatif ;
 - le veto ou l'amendement d'une législation par l'exécutif ; ou
 - l'adoption, la promulgation, la modification ou la suppression d'une réglementation devant une autorité de réglementation.

(Loi de l'État d'Alabama, 2009-36 [25])

Ce terme n'inclut pas le fait de témoigner publiquement devant un organe législatif ou réglementaire ou l'une de ses commissions.

Pour une réhabilitation du « lobbying »

Lobbying ou représentation d'intérêts : promotion d'intérêts privés, ou forme de la participation de la société civile à la prise de décision ?

- **Le problème est plutôt l'appropriation non critique de propositions par les pouvoirs publics**

Quels sont les principaux intervenants en Affaires publiques ?

- Le lobbying est libre, mais c'est aussi un métier
 - Les grandes entreprises, leurs fédérations et associations ont leurs propres responsables en Affaires publiques, regroupés en association
 - L'Association française des conseils en lobbying et affaires publiques
 - **Les avocats conseils en Affaires publiques**

L'Avocat l'acteur idoine du lobbying

Juriste : il connaît le droit



Stratège: il maîtrise le fonctionnement des institutions



Communicant: il sait influencer



Influer sur une décision publique

Dès lors que vous entrez en communication avec un responsable public pour évoquer une décision publique, **cette communication doit être considérée comme ayant pour objectif d'influer sur cette décision et constitue alors une action de représentation d'intérêts**

Lorsque vous entretenez des relations régulières avec un responsable public, vous devez déterminer

- lesquelles de ces communications ont vocation à influencer sur une décision publique
- et celles qui n'ont pas poursuivi cet objectif

Il vous appartient *in fine* d'apprécier si cette communication a eu pour objectif d'influer sur cette décision publique

Le critère de l'initiative de la communication

Selon la loi 2013-907, il n'y a action de représentation d'intérêts que **si c'est vous** qui entrez en communication avec un des responsables publics mentionné par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

3 types de communication que vous entreprenez, peuvent être considérés comme des actions de représentation d'intérêts :

- la rencontre physique
- la conversation (audio ou visio), l'envoi d'un courrier postal ou d'un message par l'intermédiaire d'un service de communication électronique

Lorsque vous effectuez ces actions de manière répétée, sur un court laps de temps, pour un même objet et auprès d'une même catégorie de responsables publics, ces actions constituent une action unique de communication.

En quoi l'avocat est-il bien placé pour conduire l'activité de conseil en Affaires publiques ?

- Les règles professionnelles et déontologiques des avocats nous confèrent un mandat de représentation
- En outre, nous sommes tenus aux mêmes règles de transparence que les autres représentants d'intérêts

L'Avocat lobbyiste : sa plus value (1/2)

- Il est attendu de l'avocat qu'il **imagine des solutions préventives, alternatives ou complémentaires**
- Rompu à l'art de **l'argumentation et de la contre-argumentation**, il dispose de toutes les **qualités pour convaincre ses interlocuteurs**.
 - Cette activité peut être proposée de manière :
 - ✓ proactive
 - ✓ réactive
- La représentation d'intérêts est donc une **stratégie alternative, complémentaire ou de contournement qui peut utilement être proposée à ses clients**
- Quoi de plus cohérent pour un avocat que d'écrire une loi ou un décret tel que l'on voudrait pouvoir les lire

L'Avocat lobbyiste : sa plus-value (2/2)

- Inscrite à l'article 6.3.4 du RIN
- Pour ce faire, l'avocat va déployer ses qualités essentielles, c'est-à-dire de persuasion fondée sur une argumentation juridique et technique solide
- Dans ce champ d'activité qu'est la représentation d'intérêts, l'avocat met en œuvre ses capacités d'analyste, de rédacteur, de négociateur

LES RÈGLES ENCADRANT L'EXERCICE DE L'AVOCAT LOBBYISTE

- ❑ Les obligations déclaratives pour tous les lobbyistes (HATVP)
- ❑ Les règles déontologiques spécifiques

Les règles qui encadrent l'exercice de conseil en Affaires publiques

- La loi Sapin 2 a instauré une obligation déclarative, sur un répertoire numérique
 - Ce répertoire est géré par la HATVP
 - Doivent s'y enregistrer quasiment tous ceux qui exercent une activité de lobbying
 - 8% des déclarants sont des cabinets d'avocats

LES OBLIGATIONS

Depuis le 1er juillet 2017, si vous entrez dans le cadre de la représentation d'intérêts, vous êtes tenu de respecter 3 obligations :

- S'inscrire au répertoire numérique des représentants d'intérêts (RNRI)¹ auprès de la HATVP
- Effectuer au moins une fois par an une déclaration d'activité
- Respecter des règles **déontologiques**

LES INTERDICTIONS

Il est proscrit :

- d'organiser des colloques, manifestations ou réunions, dans lesquels les modalités de prise de parole par les responsables publics sont liées au versement d'une rémunération sous quelque forme que ce soit
- d'utiliser, à des fins commerciales ou publicitaires, les informations obtenues auprès des responsables publics

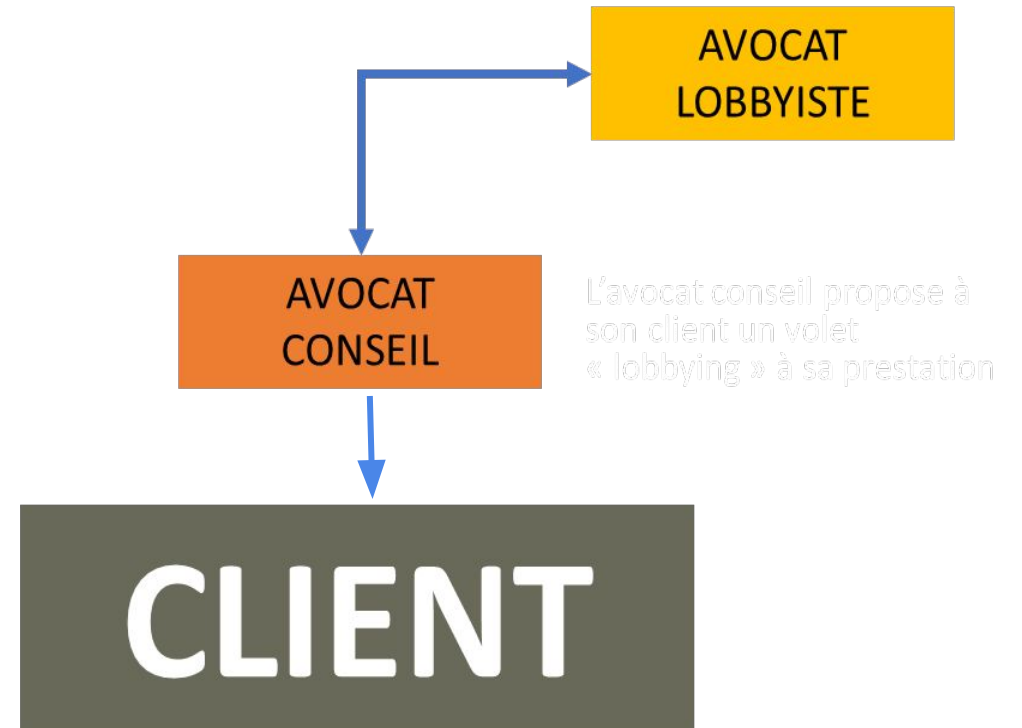
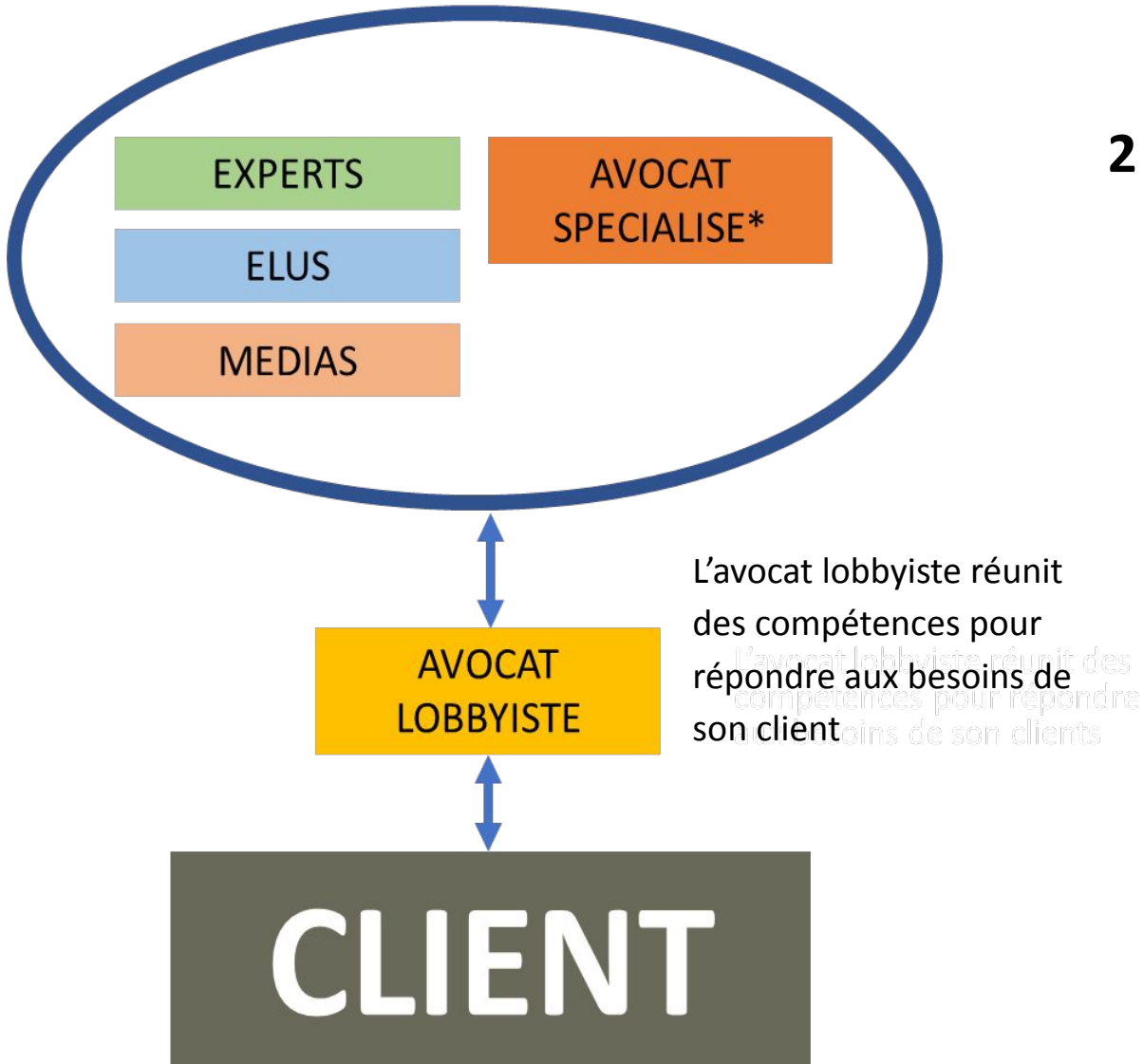
LES RÈGLES ENCADRANT SPÉCIFIQUEMENT L'EXERCICE DE L'AVOCAT LOBBYISTE

- Déclaration auprès de votre Ordre
- Pour un même client, distinguer ce qui relève de la représentation d'intérêts de toute mission d'assistance juridique
- Le RIN prévoit une facturation distincte pour les activités de lobbying (y compris en cas de rémunération au forfait)

*Droit public, urbanisme, Droit constitutionnel, Collectivités locales
*Droit public, urbanisme, Droit constitutionnel, Collectivités locales...

2 MODES D'ACTION

2 modes d'intervention de l'avocat lobbyiste



Bien identifier si la réforme normative s'impose

- Comprendre le fonctionnement et les besoins de son client (entreprise ou secteur)
- Identifier les blocages, obstacles ou manques du droit existant
 - L'avocat en AP doit examiner si le problème peut être résolu simplement par une meilleure adaptation de l'entreprise ou du secteur au droit existant

La fabrique de la
norme de droit :
connaître les
processus de son
élaboration pour
intervenir
efficacement

Contribuer à compenser le travers de la « *loi en réponse à ...* »

Des outils existent :

- Les rapports de missions d'information parlementaire (Sénat, AN)
- Les rapports des commissions parlementaires sur l'application des lois

Des outils font défaut :

- La faiblesse des études d'impact
-
- **La veille législative et réglementaire**
 - Identifier si la réforme de la norme est la seule, ou la meilleure solution au problème

N° 658

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juin 2022

RAPPORT D'INFORMATION

sur le **bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2022**,

FAIT

Par Mme Pascale GRUNY,

Président de la délégation du Bureau
en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances

Les phases successives de l'élaboration de la norme de droit : lois et décrets

- L'étude d'impact (souvent négligée en France)
- La rédaction d'un avant-projet, et sa validation politique
- La phase interministérielle : le rôle capital du conseiller technique du cabinet du Premier ministre et du Ministère chargé du Budget
 - Les arbitrages
- L'avant-projet du texte, le passage au Conseil d'État
- La signature de la norme par l'exécutif (ou la transmission au Parlement pour le projet de loi)

Projets et propositions de loi

- Art. 34 de la Constitution : domaine de la loi
- Art. 39 de la Constitution : initiative partagée
- Art. 40 de la Constitution

Les interlocuteurs de l'avocat en Affaires publiques

- L'initiative de la création de la norme appartient pour l'essentiel à l'exécutif
- Elle lui est même réservée, s'agissant du pouvoir réglementaire (art. 34 et 37 de la Constitution)
- Pourtant, le rôle des parlementaires est essentiel pour porter un projet auprès du Gouvernement ou d'un ministère

Les interlocuteurs ministériels

- Les directions des ministères
- Les agences spécialisées et les autorités indépendantes
- Les cabinets ministériels
 - Les conseillers techniques des ministres
 - Les chefs de pôle et conseillers techniques du Premier ministre

Les interlocuteurs au Parlement

- Les commissions
 - Les administrateurs
 - Les parlementaires « spécialisés »
- Les groupes politiques
 - Les responsables de secteur
 - Les conseillers de groupe
- Les groupes d'étude
- Les missions d'information

Les contacts efficaces

- Identifier et BIEN connaître ses interlocuteurs
- Établir un contact constant, régulier et transparent
- Au Parlement, privilégier les échanges transpartisans
- Comprendre ce que le représentant d'intérêt peut apporter aux interlocuteurs

Les contributions efficaces

- Le contenu
 - Une proposition qui démontre
 - ✓ La nécessité
 - ✓ L'intérêt pour le groupe, le secteur ou l'entreprise
 - ✓ La convergence intérêt privé – intérêt général
- La forme
 - 1 ou 2 messages maximum
- Le support
 - Une note synthétique
 - Une proposition d'amendement, une question écrite – très rarement un projet élaboré

L'Avocat lobbyiste : un nécessaire communicant

- Qualités :
 - d'oralité et d'écriture, et de rédaction
 - de négociateur
 - de persuasion
 - Relationnelles (networking)
- Membre de réseaux qualifiés

Le lobbying auprès des collectivités décentralisées

Les collectivités disposent chacune de compétences administratives différentes, et complémentaires de celles de l'État

L'avocat en Affaires publiques peut conseiller les collectivités décentralisées concernant leurs compétences propres, ou dans leurs relations avec l'État

LE MAIRE

POLITIQUE

ADMINISTRATION

DIRCAB

DGS



• Adj. à la sécurité

• Adj. à la l'urbanisme
• Conseiller subdélégué

• Conseillère déléguée à la petite enfance

• Adjoint à la culture
• Mémoire Patrimoine

1^{er} adjoint
Urbanisme
Logement
Finances

• Directeur de la PM

• PÔLE cadre de vie et urbanismes ...

• Pôle famille

• Direction de la culture,
• Directrice de la communication

• Direction des finances
• Direction du logement
• CCAS

Agents Catégorie A

Agents Catégorie B

Agents Catégorie C

POPULATION, ELECTEURS, SYMPATHISANTS, OPPOSANTS, ELUS METROPOLE, REGION... MEDIAS

METROPOLE, REGION, PREFECTURE, ETAT, COMMUNES LIMITROPHES, DREAL, DRAC...

« Il n'est pas de problème dont une absence de solution ne finisse par venir à bout »

Henri Queuille, président du Conseil (1948 – 1951)

