

Anticipé par e-mail

Monsieur Alain BERSET
Président de la Confédération
CHANCELLERIE FÉDÉRALE
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Monsieur Guy PARMELIN
Conseiller fédéral
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE, DE LA
FORMATION ET DE LA RECHERCHE
Palais fédéral est
3003 Berne
Suisse

Monsieur Erwin BOLLINGER
Ambassadeur
SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'ÉCONOMIE SECO
Sanctions
Holzikofenweg 36
3003 Berne

Genève, le 13 janvier 2023

**Sanctions contre la Russie : restrictions des services juridiques
Grave atteinte à la garantie d'accès à la justice**

Monsieur le Président de la Confédération,
Monsieur le Conseiller fédéral,
Monsieur l'Ambassadeur,

L'Ordre des avocats de Genève (**ODAGE**) s'adresse respectueusement à vous en vos qualités de représentants des autorités compétentes en matière d'adoption, respectivement de mise en œuvre, via le Conseil fédéral, respectivement le Secrétariat d'État à l'économie (**SECO**), des sanctions à l'encontre de la Russie concernant les restrictions adoptées le 23 novembre 2022 portant sur la fourniture de services juridiques. Le Conseil fédéral a ce faisant souhaité reprendre le 8^e paquet de sanctions adopté par l'UE tout en assurant l'accès à la justice suisse et le respect intégral de l'état de droit¹.

L'art. 28e al. 1^{bis} de l'Ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine (**O-Ukraine**) restreint ainsi la fourniture de services de conseil juridique au gouvernement de la Fédération de Russie ou à des personnes morales, des entreprises ou des entités établies dans ce pays. Cette interdiction ne s'applique pas dans les cas prévus à l'art. 28e al. 2 O-Ukraine, tels que dans l'exercice des droits de la défense dans le cadre d'une procédure judiciaire ou du droit à un recours effectif (let. a) ou dans les cas prévus à l'art. 28e al. 2^{bis} O-Ukraine.

Malgré le vœu du Conseil fédéral de respecter intégralement l'état de droit, cette interdiction de rendre des conseils juridiques est une mesure **sans précédent** et enfreint gravement **la garantie d'accès à la justice** ainsi que les **fondements de notre État de droit**.

¹ SECO, Communiqué de presse, Ukraine : la Suisse met en œuvre le 8^e paquet de sanctions de l'UE, 23.11.2022.

Nos préoccupations sont partagées et ont été dénoncées publiquement par plusieurs ordres professionnels d'avocats, dont certaines associations allemandes (BRAK ([lien](#)) et DAV ([lien](#))), le Barreau de Bruxelles ([lien](#)) ou en France l'ACE ([lien](#)). Nous comprenons que certains avocats européens ont saisi, respectivement vont saisir, les instances judiciaires européennes pour contester la légalité de ces mesures.

En sus de l'atteinte grave que pose cette interdiction à l'accès à la justice, se pose la question de sa légalité puisqu'elle se fonde sur une loi, à savoir la Loi sur les embargos, qui ne permet nullement une telle atteinte. Se pose ensuite la question de la proportionnalité mais aussi de l'adéquation de cette interdiction. Cette mesure crée en outre une distinction dangereuse entre le « conseil typique » (qui serait interdit dans certains cas) et la « représentation en justice », constituant pourtant tous deux des activités typiques et légitimes des avocats.

Pour ces raisons, cette interdiction doit être abrogée.

En tout état, la formulation actuelle de l'interdiction prévue à l'art. 28e O-Ukraine soulève des problèmes importants d'interprétation. En effet, alors que l'UE a clairement précisé que les « services de conseil juridique » ne comprennent pas la représentation, les conseils, la préparation de documents ou la vérification des documents dans le cadre des services de représentation juridique, à savoir dans des affaires ou des procédures devant des organes administratifs, des cours ou d'autres tribunaux officiels dûment constitués, ou dans des procédures d'arbitrage et de médiation², l'O-Ukraine utilise une terminologie ambiguë.

En l'absence de lignes directrices du SECO, nous partons du principe que l'art. 28e O-Ukraine doit être interprété comme suit :

- Le considérant 19 du Règlement (UE) 2022/1904 vaut par analogie dans l'interprétation de l'art. 28e O-Ukraine ;
- Les activités de conseil liées à des procédures de médiation sont permises ;
- Les activités de conseil précontentieux (à savoir avant qu'une procédure étatique, arbitrale ou de médiation soit formellement initiée) et les activités visant à initier une procédure, indépendamment du lieu où cette procédure sera initiée (p. ex. hors Suisse, EEE ou Royaume-Uni), sont permises puisqu'elles sont « nécessaires à l'exercice des droits de la défense » ;
- Les activités d'exécution en Suisse de jugements rendus par une autorité non suisse, EEE ou britannique (p. ex. un jugement américain ou russe) sont permises car tombant dans le champ des services permis comme étant « nécessaires à l'exercice des droits de la défense » et « nécessaires pour garantir l'accès aux procédures judiciaires [...] en Suisse » ;
- Les activités de défense en anticipation d'une exécution d'un jugement ou d'une sentence en Suisse (p. ex. mémoire préventif au sens de l'art. 270 CPC) sont permises car « nécessaires à l'exercice des droits de la défense » et « nécessaires pour garantir l'accès aux procédures judiciaires [...] en Suisse » ;
- Les services qui sont nécessaires pour garantir l'accès aux procédures arbitrales en Suisse incluent tant les procédures d'arbitrage avec siège en Suisse que celles avec un siège hors Suisse, EEE ou Royaume-Uni.

Nous sommes enfin préoccupés par le manque de sécurité de droit qui résulte de la mise en œuvre de cette interdiction et plus généralement des sanctions émises par le Conseil fédéral en lien avec la situation en Ukraine. À titre d'exemple, les mesures adoptées le 23 novembre 2022 ont été annoncées en milieu de journée pour une entrée en vigueur à 18 heures le même jour. Or à cette heure-là, il était techniquement impossible d'accéder à l'O-Ukraine modifiée. Cette situation n'est pas nouvelle. En effet, en mars 2022, le SECO avait déclaré publiquement que le secret professionnel des avocats ne s'appliquait pas en matière de sanctions. Les conséquences de ces allégations étaient extrêmement graves pour les avocats puisque leur comportement pouvait être pénalement répréhensibles en cas de violation de leur secret professionnel de même qu'à l'inverse, en cas de refus de dénoncer des clients sanctionnés. Par la suite, cette situation a

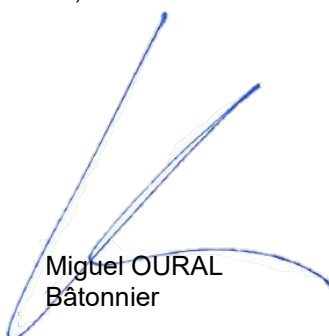
² Règlement (UE) 2022/1904 du Conseil du 6 octobre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine qui modifie le Règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, considérant 19.

heureusement été clarifiée dans le sens de la garantie du secret professionnel des avocats ; elle illustre toutefois un certain manque d'anticipation des autorités impliquées dans l'adoption et la mise en œuvre des sanctions.

La Suisse se doit d'être un modèle en matière d'état de droit et ne peut abdiquer ses principes. L'affirmation du Conseil fédéral dans son communiqué du 23 novembre 2022 selon lequel « la Suisse assure néanmoins l'accès à la justice suisse et le respect intégral de l'état de droit » est malheureusement un vœu pieux qui n'est absolument pas matérialisé dans l'O-Ukraine. Il nous semble dès lors nécessaire de remédier à cette situation et nous vous prions respectueusement de prendre les mesures nécessaires à cet effet.

Nous soulignons que notre démarche ne vise pas à contester le bien-fondé des sanctions prises par la Suisse et d'autres pays afin de rétablir la paix et précisons que l'ODAGE condamne avec la plus grande fermeté l'agression de la Russie à l'encontre de l'Ukraine.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente et vous prions de croire, Monsieur le Président de la Confédération, Monsieur le Conseiller fédéral, Monsieur l'Ambassadeur, à l'assurance de notre très haute considération.



Miguel OURAL
Bâtonnier