



SG-DEFR 3003 Berne Recommandé (R)

**Personnel**

Ordre des avocats de Genève  
A l'att. de Maître Miguel Oural, Bâtonnier  
Rue de l'Athénée 4  
1205 Genève

REC

27 FEV. 2023

Berne, 24 février 2023

**Votre lettre du 13 janvier 2023 de l'Ordre des avocats de Genève au sujet de l'article 28e alinéa 1<sup>bis</sup> de l'Ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine**

Monsieur le Bâtonnier,

Je vous remercie pour l'envoi de votre lettre du 13 janvier 2023 auquel je me réfère ci-après. Dans celle-ci, vous exposez les raisons pour lesquelles l'Ordre des avocats de Genève (ci-après « ODAGE ») considère que, suite à l'adoption d'une interdiction de fournir des services de conseil juridique au gouvernement de la Fédération de Russie ainsi qu'aux personnes morales, entreprises ou entités établies en Fédération de Russie (article 28e de l'Ordonnance instituant des mesures relatives à la situation en Ukraine), la garantie d'accès à la justice ainsi que les fondements de notre État de droit sont gravement enfreints. Par conséquent, vous demandez dans cette lettre à la Confédération, à mon Département et au SECO d'abroger l'interdiction prévue à l'article 28e de l'ordonnance. La politique de sanctions relevant de mon Département, je réponds volontiers à vos préoccupations par les lignes suivantes.

Concernant votre critique sur la légalité, la proportionnalité et l'adéquation de cette interdiction, j'estime que cette interdiction s'appuie sur une base légale suffisante, qu'elle respecte le principe de proportionnalité, et qu'elle est également adéquate. Permettez-moi d'exposer cet avis.

L'ordonnance du 4 mars 2022 instituant des mesures relatives à la situation en Ukraine (RS 946.231.176.72) se fonde sur la loi du 22 mars 2002 sur les embargos (LEmb; RS 946.231). Selon l'article 1 alinéa 1 LEmb, la Confédération peut édicter des mesures de coercition pour faire appliquer des sanctions décidées par l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ou par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse, et qui visent à faire respecter le droit international public, en particulier les droits de l'homme. Les mesures de coercition possibles sont ensuite énumérées à l'article 1 alinéa 3 de la LEmb. Ces mesures peuvent notam-



ment restreindre directement ou indirectement le commerce des services (lettre a) et visent à faire respecter le droit international. En reprenant ces sanctions, le Conseil fédéral poursuit ainsi le but et l'objectif de l'article 1 alinéa 1 LEmb.

Par ailleurs, l'interdiction des services de conseil juridique en vertu de l'article 28e alinéa 1<sup>bis</sup> de l'ordonnance répond à un intérêt public. Il est en effet dans l'intérêt de la politique étrangère de la Suisse, axée sur le respect du droit international et des valeurs humanitaires, de soutenir des sanctions largement adoptées au niveau international. La solidarité avec la communauté internationale et la nécessité d'agir efficacement contre un contrevenant sont également des éléments décisifs qui justifient cet intérêt public.

En outre, cette mesure me semble également appropriée. L'interdiction des services de conseil juridique pour des entités déterminées est en effet une mesure reconnue au niveau international dans le contexte des autres mesures de sanction prises par la Suisse et des sanctions équivalentes largement soutenues au niveau international, qui ont pour but de sanctionner une violation flagrante du droit international par un moyen approprié.

L'interdiction semble de plus adéquate. En effet, cette mesure contribue au respect du droit international. Elle permet d'agir efficacement contre la Fédération de Russie en tant que contrevenant, en l'incitant à agir en conformité. Cette interdiction est également motivée par la solidarité de la communauté internationale. Elle répond en outre aux objectifs de la politique étrangère de la Suisse qui est axée sur les valeurs humanitaires. Par ailleurs, l'atteinte aux droits fondamentaux est extrêmement limitée en raison de son caractère restreint et des exceptions prévues à l'article 28e alinéa 2 de l'ordonnance. En outre, les interdictions de fournir des services sont déjà présentes dans la plupart des ordonnances sur les sanctions adoptées en vertu de la LEmb. Ainsi, avant l'adoption du huitième train de sanctions, l'ordonnance contenait déjà des interdictions de fournir des services dans les domaines de l'audit, y compris la vérification des comptes, la comptabilité et le conseil fiscal, ainsi que des conseils en matière de gestion et de relations publiques au gouvernement russe ou à des personnes morales, entreprises ou entités établies en Russie (article 28e alinéa 1). Il est également interdit de fournir des services de notation de crédit et d'octroi d'un accès à des services d'abonnement en rapport avec des services de notation de crédit pour ou à l'égard des ressortissants russes et des personnes physiques, banques, entreprises ou entités russes (article 28a alinéa 1). Par conséquent, l'interdiction des services de conseil juridique n'entraîne pas de difficultés excessives par rapport à d'autres interdictions de services et peut donc être considérée comme proportionnée. Par ailleurs, ce caractère proportionné et adéquat est amplifié par une pratique libérale de l'application des dispositions d'exception par le SECO.

En ce qui concerne les critiques relatives à la distinction entre les services de conseil juridique et les services de représentation juridique, il convient de noter tout d'abord que l'interdiction prévue à l'article 28e alinéa 1bis de l'ordonnance, notamment en relation avec les exemptions prévues à l'alinéa 2bis (ancien al. 2), répond à l'exigence "que le citoyen puisse orienter son comportement en fonction de celle-ci et connaître les conséquences d'un comportement déterminé avec un degré de certitude correspondant aux circonstances" (ATF 117 la 472, 480), car il est également clair que le législateur ne peut pas, dans le cadre de réglementations abstraites et générales, renoncer complètement à des notions générales plus ou moins vagues qui doivent être concrétisées par la pratique (cf. ATF 136 I 87, 90 consid. 3.1). De surcroît, l'art. 28e al. 2bis let. a (ancien al. 2 let. a) dispose que les interdictions prévues à l'al. 1bis ne s'appliquent pas aux services qui sont nécessaires à l'exercice des droits de la défense dans le cadre d'une procédure judiciaire ou du droit à un recours effectif, et l'art. 28e al. 2bis let. b (ancien al. 2 let. c) dispose que les interdictions prévues à l'al. 1bis ne s'appliquent pas aux services qui sont nécessaires pour garantir l'accès aux procédures judiciaires. Cet article fournit d'une part une liste non exhaustive de services de représentation juridique et, d'autre part, donne une définition négative des services de conseil juridique.

En ce qui concerne le droit d'être entendu, en tant qu'émanation des garanties de l'État de droit, le SECO souligne que le champ d'application de l'interdiction ne concerne que les services fournis au gouvernement russe et aux personnes morales, entreprises ou entités établies dans la Fédération de Russie. Les personnes physiques, les filiales en Russie de sociétés de l'Espace économique européen et du





Royaume-Uni et de sociétés suisses, ainsi que les sociétés situées dans des pays tiers autres que la Russie et appartenant à des Russes, soit sont exemptées de l'interdiction, soit peuvent soumettre des demandes de dérogation. Des exemptions s'appliquent à l'accès aux procédures judiciaires, administratives ou arbitrales dans l'Espace économique européen et du Royaume-Uni et en Suisse et, là encore, il est fait référence à la pratique libérale du SECO en matière d'application des exemptions, selon laquelle les conseils juridiques sur l'existence d'un droit en Suisse constituent indubitablement un service nécessaire pour accéder à une procédure judiciaire, administrative ou arbitrale en Suisse, même si ces conseils sont fournis avant l'ouverture d'une procédure judiciaire, administrative ou arbitrale ou si aucun droit n'est finalement reconnu. Il convient également de noter que la pratique du SECO est aussi proche que possible de celle de l'UE. En principe, le SECO évalue les questions concrètes au cas par cas, et il encourage tout prestataire de services juridiques à lui adresser directement des demandes concrètes. L'accès à la justice suisse demeure donc garanti.

En ce qui concerne l'insécurité juridique que vous critiquez, nous attirons votre attention sur le fait que la Suisse reprend généralement les sanctions de l'UE dans un délai allant jusqu'à trois ou quatre semaines. Il est donc possible de prévoir les nouvelles mesures de sanctions plusieurs semaines avant leur entrée en vigueur. Nous soulignons également que l'objectif des sanctions exige qu'elles entrent en vigueur le plus rapidement possible. En outre, des périodes de transition sont généralement accordées dans le cadre de nouvelles interdictions. Le SECO, conscient de la nouveauté de sanctions aussi étendues, fait face à cette problématique en mettant en place une pratique d'exécution libérale.

Pour conclure, je me permets de réitérer que l'interdiction de fournir des services de conseil juridique prévue à l'article 28e, l'alinéa 1 bis, repose sur une base légale suffisante et répond à l'exigence d'être proportionnée au but visé. De surcroît, elle ne crée pas d'insécurité juridique inhabituelle dans le cadre de sanctions. Enfin, les critiques formulées par l'ODAGE sont contredites par une pratique de mise en œuvre libérale liée au champ d'application limité de l'interdiction. Au vu de ce qui précède, il convient de ne pas abroger cette disposition.

En vous assurant de ma plus haute considération et en vous remerciant pour votre compréhension, je vous prie d'agréer, Maître, mes salutations distinguées.

Guy Parmelin  
Conseiller fédéral



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

24.02.23

CH - 4621

Frankieren Post

2090089

30001693

2.90

Dokumen  
Stand 1



**DIE POST**

**R**

3003 Bern



98.34.146630.00002972

Recommandé Suisse

DIE POST  
LA POSTE  
LA POSTA

