

**Anticipé par e-mail**

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

Genève, le 27 avril 2023

**Sanctions contre la Russie : restrictions des services juridiques**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous faisons suite à votre courrier du 24 février 2023 concernant les restrictions imposées aux services **juridiques** prévues par l'art. 28e al. 1<sup>bis</sup> de l'Ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine (**O-Ukraine**).

Nous prenons note de votre position selon laquelle ces restrictions sont légales, proportionnées et adéquates.

Vous vous appuyez pour ce faire sur (i) l'art. 1 LEmb qui permettrait de restreindre le commerce des services, (ii) l'intérêt public représenté par l'intérêt de la politique étrangère suisse, axée sur le respect du droit international et des valeurs humanitaires, de soutenir les sanctions largement adoptées au niveau international, (iii) le fait que l'interdiction de conseil juridique pour des entités déterminées est une mesure qui serait reconnue au niveau international, (iv) la clarté suffisante de l'art. 28<sup>e</sup> O-Ukraine, (v) le champ limité des personnes visées (gouvernement russe et personnes morales, entreprises ou entités établies dans la Fédération de Russie), (vi) les exemptions permises, (vii) la pratique suisse visant à être aussi proche du possible de celle de l'UE et enfin (viii) la pratique libérale du SECO.

De notre avis, cet argumentaire à l'appui de votre position ne peut être suivi pour les raisons suivantes :

- **La fourniture de services juridiques ne se limite pas à des services commerciaux**

Identifier la fourniture de services juridiques uniquement à des services commerciaux est faire fi de la mission fondamentale des avocats dans un État de droit laquelle est de garantir l'accès à la justice et au droit, tant par la représentation en justice que par le conseil.

La bonne exécution de la mission des avocats, pour qu'un État de droit fonctionne comme il se doit, suppose que leur indépendance soit absolue par rapport à l'autorité publique, aux tiers comme à leurs clients.

Ce principe de l'indépendance constitue également une exigence reconnue par le droit international, dont la violation est susceptible d'être sanctionnée aux plans disciplinaire et judiciaire. Les Principes de base relatifs au rôle du barreau rassemblent les garanties fondamentales nécessaires à un fonctionnement libre, indépendant et intègre de la profession d'avocat. Se référant à la Charte des Nations Unies<sup>1</sup>, à la Déclaration universelle des droits de l'Homme<sup>2</sup>, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>3</sup>, au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>4</sup> ainsi qu'à d'autres textes onusiens, ces Principes de base rappellent d'une part que :

*« [...] la protection adéquate des libertés fondamentales et des droits de l'homme, qu'ils soient économiques, sociaux et culturels ou civils et politiques, dont toute personne doit pouvoir jouir, exige que chacun ait effectivement accès à des services juridiques fournis par des avocats indépendants »<sup>5</sup>*

et d'autre part que :

*« [...] les associations professionnelles d'avocats ont un rôle crucial à jouer en ce qui concerne le respect des normes établies et de la déontologie de leur profession, la défense de leurs membres contre toute restriction ou interférence injustifiée, le libre accès de toutes les personnes qui en ont besoin aux services juridiques et la coopération avec les institutions gouvernementales et autres au service de la justice et de l'intérêt commun »<sup>6</sup>.*

Les avocats sont ainsi reconnus comme acteurs fondamentaux de l'État de droit, garants des droits humains et des libertés fondamentales, et leur indépendance est placée au cœur de l'exercice de leurs fonctions. Or un exercice satisfaisant de ces droits, indépendamment du cadre judiciaire, dépend de la capacité du justiciable, personne physique comme morale, à obtenir des conseils d'avocats quant à sa situation juridique. Le droit de solliciter des conseils juridiques est indissociable du droit d'accès à un avocat dans le cadre d'une procédure judiciaire et, plus généralement, de celui de l'accès au droit.

Ce droit a d'ailleurs été rappelé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans sa Recommandation sur la liberté d'exercice de la profession d'avocats, qui se fonde sur les Principes de base relatifs au rôle du barreau et qui relève que les devoirs des avocats envers leurs clients doivent être notamment de « *les conseiller quant à leurs droits et obligations juridiques* » et de « *s'efforcer avant tout de résoudre une affaire à l'amiable* », de même que « *[t]outes les mesures nécessaires devraient être prises pour veiller à ce que toute personne ait un accès effectif à des services juridiques fournis par des avocats indépendants* »<sup>7</sup>.

La Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) s'appuie également régulièrement sur les Principes de base relatifs au rôle du barreau pour rappeler la garantie d'accès à des services de conseil juridique<sup>8</sup>.

En ce sens, les Principes de base relatifs au rôle du barreau adoptés par l'ONU<sup>9</sup> affirment que :

*« Les pouvoirs publics veillent à ce que les avocats a) puissent s'acquitter de toutes leurs fonctions professionnelles sans entrave, intimidation, harcèlement ni ingérence indue; b) puissent voyager et consulter leurs clients librement, dans le pays comme à l'étranger; et c) ne fassent pas l'objet, ni ne*

<sup>1</sup> Charte des Nations Unies, Conférence de San Francisco, 26 juin 1945.

<sup>2</sup> AGNU, Rés. 217 (III) A, Déclaration universelle des droits de l'Homme, 10 décembre 1948, A/RES/217 (III).

<sup>3</sup> AGNU, Rés. 2200 A (XXI), Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966, A/RES/2200A (XXI).

<sup>4</sup> AGNU, Rés. 2200A (XXI), Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, A/RES/2200A (XXI).

<sup>5</sup> Principes de base relatifs au rôle du barreau, Préambule.

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> Recommandation No. R(2000)21 du Comité des Ministres aux États membres sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat, 25.10.2000, p. 4.

<sup>8</sup> Cour EDH, *Sialkowska c. Pologne*, n° 8932/05, 22.3.2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0322JUD000893205, par. 55 ; Cour EDH, *Staroszczyk c. Pologne*, n° 59519/00, 22.3.2007, par. 72.

<sup>9</sup> Les Principes de base relatifs au rôle du barreau ont été adoptés par les Nations Unies lors du Huitième Congrès pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à La Havane du 27 août au 7 septembre 1990 (A/CONF.144/28/Rev.1, p. 124 ss). Le 18 décembre 1990, l'Assemblée générale des Nations Unies en a pris acte dans le cadre de sa résolution relative aux droits de l'homme dans l'administration de la justice (AGNU, Rés. 45/166, 18 décembre 1990, A/RES/45/166, §4).

*soient menacés de poursuites ou de sanctions économiques ou autres pour toutes mesures prises conformément à leurs obligations et normes professionnelles reconnues et à leur déontologie »<sup>10</sup>.*

Les mêmes principes prohibent par ailleurs toute assimilation entre les avocats et leurs clients ou leur cause<sup>11</sup>. De même, les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale énoncent :

*« Les États doivent veiller à ce que les prestataires d'assistance juridique puissent accomplir leur travail efficacement, librement et indépendamment. Ils doivent notamment veiller à ce que les prestataires d'assistance juridique soient en mesure de s'acquitter de toutes leurs fonctions professionnelles sans entrave, intimidation, harcèlement ni ingérence indue ; puissent voyager, consulter et rencontrer leurs clients librement et en toute confidentialité aussi bien dans leur pays qu'à l'étranger, et accéder librement aux dossiers de l'accusation et autres dossiers pertinents ; et ne fassent pas l'objet, ni ne soient menacés, de poursuites ou de sanctions économiques, administratives ou autres pour toutes mesures prises conformément à leurs obligations et normes professionnelles reconnues et à leur déontologie »<sup>12</sup>.*

En Suisse, le Tribunal fédéral a mis en évidence le fait que la profession d'avocat ne bénéficie pas seulement de la liberté économique mais présente aussi des particularités qui commandent de ne pas la soumettre à des restrictions spécifiques<sup>13</sup>. La CourEDH l'a également relevé pour justifier les normes de conduite imposées aux membres du barreau, vu le rôle clef que ces derniers jouent dans le bon fonctionnement de la justice<sup>14</sup>. Les avocats sont souvent décrits comme des auxiliaires de la justice (« *Diener des Rechts* » ; « *Mitarbeiter der Rechtspflege* »)<sup>15</sup> et comme des garants de l'accès du public à la justice<sup>16</sup>.

Restreindre les services juridiques au titre de sanctions est une mesure inédite et grave qui requiert une base légale correspondante et suffisante. Tant le droit international que le droit suisse reconnaissent la mission fondamentale des avocats au sein d'un État de droit et que leurs services ne sauraient être assimilés à de purs services commerciaux.

Par conséquent, l'art. 1 LEmb n'est pas une base légale suffisante pour limiter les activités typiques des avocats qui comprennent tant la représentation en justice que le conseil juridique.

- **L'interpellation 23.3433 Rieder**

C'est le lieu de préciser que le 17 mars dernier, une interpellation a été déposée au Conseil des États par le Conseiller aux États Beat RIEDER qui parvient aussi à la conclusion qui est la nôtre, à savoir qu'« [u]ne atteinte aussi massive aux droits fondamentaux supposerait l'existence au moins d'une base légale formelle, une ordonnance ne pouvant suffire ».

- **Les dispositions du droit européen correspondantes à l'art. 28<sup>e</sup> O-Ukraine font l'objet de plusieurs requêtes en annulation de la part de barreaux européens que l'ODAGE soutient**

Plusieurs barreaux européens, dont le Barreau de Bruxelles et le Barreau de Paris, ont introduit des requêtes en annulation – en vertu de l'art. 263 al. 4 du TFUE – de l'art. 1<sup>er</sup> 12) du Règlement (UE) no 2022/1904 du Conseil du 3 octobre 2022 et l'art. 1<sup>er</sup> 13) du Règlement (UE) 2022/2474 du Conseil du 16 décembre 2022, en ce qu'ils remplacent et modifient respectivement, les paragraphes 2 et 4 à 12, puis les paragraphes 2 et 4 à 11 de l'art. 5 quindecies du Règlement (UE) no 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, en ce qui concerne les services de conseil juridique.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, §16.

<sup>11</sup> *Ibidem*, §18.

<sup>12</sup> AGNU, Rés. 67/87 20 décembre 2012, Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale, A/RES/67/187, Principe 12.

<sup>13</sup> TF, RDAF 1986 157, c. 2b.

<sup>14</sup> CourEDH, Schöpfer Alois c. Suisse, 56/1997/840/1046, du 20.05.1998

<sup>15</sup> TF, 2C\_257/2010, c. 3.3.

<sup>16</sup> BENOÎT CHAPPUIS / JÉRÔME GURTNER, La profession d'avocat, Genève / Zurich 2021, N 23.

Ces barreaux contestent la légalité ainsi que la proportionnalité des restrictions européennes imposées aux services juridiques et condamnent la violation des droits fondamentaux, respectivement du principe de la sécurité juridique, qui en résulte.

Par intervention du 31 mars 2023, l'ODAGE a appuyé les conclusions du Barreau de Bruxelles ainsi que celles du Barreau de Paris dans les procédures en annulation précitées. Copie des mémoires en intervention volontaire vous est remise en annexe.

Si les requêtes en annulation devaient aboutir, cela mènerait directement à la suppression de la base sur laquelle repose l'art. 28e O-Ukraine. En effet, comme vous l'indiquez, cette disposition repose uniquement sur l'art. 1 LEmb qui permet la reprise des sanctions européennes correspondantes. À défaut de sanctions européennes, la Suisse ne pourrait fonder l'art. 28e O-Ukraine sur une reprise des sanctions européennes permises par l'art. 1 LEmb.

En tout état, les requêtes en annulation initiées et soutenues par différents barreaux européens démontrent que ces restrictions portent atteinte à la mission fondamentale des avocats indépendamment des frontières.

- **En tout état, l'art. 28e O-Ukraine, viole, par son manque de clarté, l'exigence de certitude imposée aux textes législatifs et la pratique du SECO n'est pas une garantie suffisante**

Le texte de l'art. 28e O-Ukraine soulève un nombre important de questions d'interprétation qui nécessitent des réponses rapides et précises. La liste serait trop longue pour être évoquée ici mais nous nous permettons de relever que nous recevons régulièrement des demandes de nos membres inquiets sur leurs devoirs et l'interprétation qui doit être donnée à l'art. 28e O-Ukraine.

En pratique, force est de constater que le SECO n'arrive pas à faire face au volume des requêtes qui lui sont soumises et qu'il faut parfois attendre des semaines, voire des mois avant d'obtenir une réponse ce qui n'est pas un système viable et très problématique sous l'angle du principe de la sécurité juridique.

Par ailleurs, une requête au SECO implique souvent une levée du secret professionnel par les clients des avocats afin de partager les informations pertinentes au SECO. A défaut de quoi, les avocats courront toujours le risque d'avoir obtenu une réponse générique sans garantie qu'elle les prémunisse d'une interprétation contraire du SECO dans le futur avec les risques de sanctions, y compris pénales et disciplinaires, que cela comporte. Cette démarche porte atteinte à l'indépendance des avocats ainsi qu'au secret professionnel qui est une garantie fondamentale de l'État de droit. Cette levée du secret professionnel est d'autant plus problématique que le SECO est tant l'autorité d'exécution que de sanction, respectivement l'autorité qui peut saisir les autorités pénales. Il conviendrait ainsi que le système des sanctions soit repensé afin de garantir pleinement le secret professionnel.

- **L'ODAGE condamne l'agression de la Russie à l'encontre de l'Ukraine et marque sa solidarité avec les victimes de ce terrible conflit**

Nous soulignons à nouveau enfin 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. L'ODAGE a une longue tradition d'engagement pour le socle des libertés fondamentales, l'État de droit et la défense de la défense. Il a également marqué sa solidarité avec les victimes de ce terrible conflit par le biais de services *pro bono* et autres initiatives.

Nous réaffirmons ici cette solidarité dont l'expression doit cependant respecter les garanties d'un État de droit.



Les restrictions prévues à l'art. 28e O-Ukraine violent à notre sens les principes d'un État de droit.

Aussi, nous réitérons respectueusement notre demande de reconsidération des restrictions prévues à l'art. 28e O-Ukraine.

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

  
Miguel OURAL  
Bâtonnier

Ann. ment.

cc. Monsieur Erwin BOLLINGER, Ambassadeur

A Mesdames et Messieurs les Président et juges composant le Tribunal de l'Union européenne,

**DEMANDE EN INTERVENTION**

Présentée, conformément aux art. 143 et 144 du Règlement de procédure du Tribunal de l'Union européenne, dans **l'affaire T-797/22**.

**Par**

**L'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE**, association de droit suisse dont le siège est à Genève, 4, rue de l'Athénée, 1205 Genève, Suisse,

Représenté par Me François ZIMERAY et Me Jessica FINELLE, avocats ayant leur cabinet Zimeray & Finelle, 31, avenue Hoche, 75116 Paris, Belgique. La Partie intervenante marque son accord pour que les notifications soient faites par E-curia.

**Partie intervenante**

**Au soutien de**

- **LE NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN BIJ DE BALIE TE BRUSSEL**, ordre professionnel ayant son siège à 1000 Bruxelles, Palais de justice, place Poelaert (« **N AB** ») ;
- **L'ORDE VAN VLAAMSE BALIES**, ordre professionnel ayant son siège à 1000 Bruxelles, rue du Moniteur 8 (« **VB** ») ;
- **Bernard DERVEAUX**, avocat inscrit au Nederlandse Orde van Advocaten bij de Balie te Brussel, domicilié à Kortenberg ;

Représentés par Me Pierre DE BANDT, Me Tatiana GHYSELS et Me Janek NOWAK, avocats au barreau de Bruxelles, ayant leur cabinet au 19, avenue de l'Yser, 1040 Bruxelles Belgique.

- **L'ORDRE FRANÇAIS DES AVOCATS DU BARREAU DE BRUXELLES**, ordre professionnel ayant son siège à 1000 Bruxelles, Palais de justice, place Poelaert (ci-après « OFABB ») ;
- **L'ORDRE DES BARREAUX FRANCOPHONES ET GEBELGIQUENE DE BELGIQUE**, ordre professionnel ayant son siège à 1000 Bruxelles, rue Haute 139 (bte 2 ) (« OBFGB ») ;
- **Marie DUPONT**, avocate inscrite à l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles, domiciliée à Horion-Hozémont ;
- **Stéphane GOTHOT**, avocat inscrit à l'Ordre des avocats du barreau de Liège, domicilié à Liège ;
- **Maurice KRINGS**, avocat inscrit à l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles, domicilié à Bruxelles ;
- **Emmanuel PLASSCHAERT**, avocat inscrit à l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles, domicilié à Bruxelles ;
- **Pierre SCULIER**, avocat inscrit à l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles, domicilié à Bruxelles ;
- **Xavier Van GILS**, avocat inscrit à l'Ordre des avocats du barreau du Brabant Wallon, domicilié à Villers-la-Ville.

Représentés par Me Thierry BONTINCK et Me Anaïs GUILLERME, avocats aux barreaux de Paris et de Bruxelles, ayant leur cabinet au 51, avenue LoBelgique50 Bruxelles, Belgique,

**Parties requérantes**

**Contre**

**Le Conseil de l'Union européenne**, ayant son siège à 175, rue de la Loi, 1000 Bruxelles

**Partie défenderesse**

## TABLE DES MATIERES

1	INTRODUCTION .....	4
2	RECEVABILITE.....	4
3	CONTEXTE .....	4
4	EXPOSÉ DES CIRCONSTANCES ÉTABLISSANT LE DROIT D’INTERVENIR ....	5
4.1	L’ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE est chargé de la protection des intérêts de ses membres.....	8
4.2	Les membres de l’ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE sont directement visés par les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique.....	10
4.2.1	Certains membres de l’ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE sont ressortissants européens .....	10
4.2.2	La Suisse et l’Union européenne ont une tradition juridique commune .....	11
4.2.3	La Suisse aligne sa législation sur les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique .....	11
4.3	Les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique portent atteinte à la mission et à l’exercice de la profession d’avocat.....	15
4.3.1	Ces mesures portent atteinte au respect du secret professionnel.....	15
4.3.2	Ces mesures portent atteinte à l’indépendance des avocats .....	17
4.4	Les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique portent atteinte à l’accès au droit	19



## 1 INTRODUCTION

1. La présente demande en intervention, présentée par l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE, a pour objet le soutien des conclusions des Parties requérantes, en ce qui concerne la violation des droits fondamentaux à la protection de la vie privée et à l'accès au droit, prévus, respectivement, aux art. 7 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (*cf.* 4.3 et 4.4), ainsi que les principes de proportionnalité et de sécurité juridique.

## 2 RECEVABILITE

2. L'avis de dépôt de la requête a été introduit dans un délai de deux mois à compter de la fin du quatorzième jour suivant la date de la publication du Règlement 2022/1904 au Journal officiel de l'Union européenne (le 6 octobre 2022)<sup>1</sup>, augmenté d'un délai de distance forfaitaire de dix jours<sup>2</sup>.
3. La présente demande en intervention ayant été déposée dans le délai de six semaines, allongé du délai de distance de dix jours prévus à l'art. 60 du règlement de procédure, à compter de la publication au Journal officiel de l'Union européenne de la requête « *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles e.a./Conseil* » le 20 février 2023, elle doit être considérée comme recevable.

*Annexe n°1 : Publication de la requête « *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles e.a./Conseil* » au Journal officiel de l'Union européenne en date du 20 février 2023.*

## 3 CONTEXTE

4. Les Parties requérantes sollicitent l'annulation – en vertu de l'art. 263 al. 4 du TFUE – de l'art. 1<sup>er</sup> 12) du Règlement (UE) n° 2022/1904 du Conseil du 3 octobre 2022 (« **Règlement 2022/1904** ») et l'art. 1<sup>er</sup> 13) du Règlement (UE) 2022/2474 du Conseil du 16 décembre 2022 (« **Règlement 2022/2474** »), en ce qu'ils remplacent et modifient respectivement, les paragraphes 2 et 4 à 12, puis les paragraphes 2 et 4 à 11 de l'art. 5 *quindecies* du Règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (« **Règlement 833/2014** »), en ce qui concerne les services de conseil juridique.

---

<sup>1</sup> Art. 263 al. 6 TFUE et art. 59 du Règlement de procédure du Tribunal.

<sup>2</sup> Art. 60 du Règlement de procédure du Tribunal.

5. L'acte attaqué fait partie du huitième et neuvième trains de mesures restrictives adoptées par le Conseil le 6 octobre et le 16 décembre 2022. Ces mesures ont été introduites en raison de la poursuite et de l'aggravation de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine.
6. En substance, ces dispositions ont pour objet d'interdire la prestation de certains services de conseil juridique et d'en conditionner d'autres, délimités, à l'obtention d'une autorisation préalable par les autorités nationales compétentes, sans que les critères de cette autorisation, pas plus que les voies procédurales de l'examen de ces demandes ne soient déterminés, conférant à ce régime d'autorisation un caractère d'arbitraire. Par ailleurs, la proportionnalité de la mesure est d'autant moins justifiée que sa finalité est mal définie. Cette interdiction s'applique, sous réserve d'un régime d'exceptions particulièrement flou<sup>3</sup>, à tout avocat européen envisageant de procurer des services juridiques au gouvernement russe ou à toute personne morale, ou entité établie en Russie.

#### **4 EXPOSÉ DES CIRCONSTANCES ÉTABLISSANT LE DROIT D'INTERVENIR**

7. L'art. 40 du Statut de la Cour de Justice de l'Union européenne (« CJUE ») – applicable à la procédure devant le Tribunal de l'Union européenne<sup>4</sup> – dispose :

*« Les États membres et les institutions de l'Union peuvent intervenir aux litiges soumis à la Cour de justice.*

*Le même droit appartient aux organes et organismes de l'Union et à toute autre personne, s'ils peuvent justifier d'un intérêt à la solution du litige soumis à la Cour. Les personnes physiques ou morales ne peuvent pas intervenir dans les affaires entre États membres, entre institutions de l'Union ou entre États membres, d'une part, et institutions de l'Union, d'autre part.*

*Sans préjudice du deuxième alinéa, les États parties à l'accord sur l'espace économique européen, autres que les États membres, ainsi que l'autorité de surveillance AELE visée par ledit accord, peuvent intervenir aux litiges soumis à la cour lorsque ceux-ci concernent un des domaines d'application de cet accord.*

---

<sup>3</sup> Voir à cet égard les notions de détention et de contrôle.

<sup>4</sup> Selon l'art. 53 al. 1 du Statut de la CJUE, le Titre III du Statut de la Cour de l'Union européenne est applicable aux procédures devant le Tribunal de l'UE.

*Les conclusions de la requête en intervention ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien des conclusions de l'une des parties. »*

Aussi, toute personne ayant qualité et justifiant d'un intérêt à agir peut formuler une demande d'intervention auprès du Tribunal de l'Union européenne.

8. Dans son ordonnance du 24 octobre 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes et 3 autres requérantes contre le Conseil de la CEE*, la Cour de Justice des Communautés Européennes (« CJCE ») a admis la possibilité pour les associations à former des demandes d'intervention, considérant que « l'expression '**toute personne**', conçue de façon aussi large que possible, **englobe également des associations** telles que la partie intervenante »<sup>5</sup> (nous mettons en évidence).

La CJUE a reconnu à cette même occasion la possibilité pour l'intervenant de faire valoir des arguments propres au soutien de la cause commune :

*« Rien dans le texte du susdit protocole ne permet de supposer que l'intérêt de l'intervenant doive être distinct de celui de la partie qu'il soutient ; que, même dans ce cas, l'intervention tire sa raison d'être du fait que l'intervenant peut faire valoir des arguments propres pour soutenir la cause commune »<sup>6</sup>.*

9. La CJUE a par ailleurs largement interprété le droit d'intervention des associations tout en évitant une multiplicité d'interventions individuelles qui compromettraient l'efficacité et le bon déroulement de la procédure<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Ordonnance de la CJCE, 24 octobre 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits / conseil CEE*, aff. C-16/62, ECLI:EU:C:1962:35.

<sup>6</sup>*Ibidem*.

<sup>7</sup> Arrêt de la CJUE du 16 mars 2016, *Initiative citoyenne « One of Us » / Commission européenne*, aff. T-561/14, §25, ECLI:EU:T:2016:173.

Ainsi, conformément à la jurisprudence du Tribunal de l'Union européenne dans l'affaire Akzo<sup>8</sup>, les Ordres professionnels sont admis à intervenir dans le cadre de procédures pendantes devant les juridictions de l'Union, en tant qu'associations représentatives :

*« Le droit d'intervenir dans les litiges soumis au Tribunal appartient non seulement aux États membres et aux institutions de la Communauté, mais également à toute personne justifiant d'un intérêt à la solution du litige.*

*Est admise l'intervention d'associations représentatives qui ont pour objet la protection de leurs membres dans des affaires soulevant des questions de principe de nature à affecter ces derniers. Plus particulièrement, une association peut être admise à intervenir dans une affaire si elle est représentative d'un nombre important d'opérateurs actifs dans le secteur concerné, si ses objets incluent celui de la protection des intérêts de ses membres, si l'affaire peut soulever des questions de principe affectant le fonctionnement du secteur concerné et, donc, si les intérêts de ses membres peuvent être affectés dans une mesure importante par l'arrêt à intervenir ».*

Cette jurisprudence a également prévalu dans une affaire où furent précisément intervenues les Parties requérantes au recours objet de la présente intervention. Le Tribunal y admit l'intervention de l'Ordre des barreaux flamands, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone ainsi que de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles<sup>9</sup> :

*« Une association peut être admise à intervenir dans une affaire si elle est représentative d'un nombre important d'entreprises actives dans le secteur concerné, si son objet comprend la protection des intérêts de ses membres, si l'affaire peut soulever des questions de principe affectant le fonctionnement du secteur concerné et, donc, si les intérêts de ses membres peuvent être affectés dans une mesure importante par l'arrêt à intervenir.*

*[...] En l'espèce, il y a lieu de constater, en premier lieu, que l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles, l'OBFG et l'OVV représentent chacun un nombre important d'entreprises actives dans le secteur concerné et que leur objet comprend la protection des*

---

<sup>8</sup> Ordonnance du TUE, 28 mai 2004, *Akzo Nobel Chemicals / Commission européenne*, aff. T-253/03, §21, ECLI:EU:T:2007:58. Voir également arrêt du 17 octobre 2011, *Lüch GmbH & Co KG et al. / Conseil de l'Union européenne*, aff. C-2/11 P(I), §24-25, ECLI:EU:C:2011:664 et arrêt du 21 octobre 2014, *Bayer CropScience AG / Commission européenne*, aff. T-429/13, §22, ECLI:EU:T:2014:920.

<sup>9</sup> Ordonnance du TUE, 28 janvier 2016, *Alcogroup et Alcodis / Commission européenne*, aff. T-274/15. EU:T:2016:97.

*intérêts de leurs membres, conformément à la jurisprudence citée au point 17 ci-dessus [...]*  
»<sup>10</sup>.

De plus,

*« Il y a donc lieu de constater que la présente affaire est susceptible de soulever des questions de principe concernant la protection juridictionnelle conférée par le droit de l'Union à la confidentialité des communications entre un avocat et son client (...) »*<sup>11</sup>.

10. Les critères justifiant d'un intérêt à intervenir de l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE, au sens de la jurisprudence citée, sont remplis dans le cas d'espèce.

#### **4.1 L'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE est chargé de la protection des intérêts de ses membres**

11. Fondé en 1895, l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE est une association au sens des art. 60 ss du Code civil suisse (CCS)<sup>12</sup>. Son siège est à Genève.

#### ***Annexe n°2 : Statuts de l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE de 2019, état 2020.***

12. L'adhésion à l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE n'est pas obligatoire pour la pratique de l'exercice de la profession d'avocat à Genève. L'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE représente néanmoins la plus grande association professionnelle d'avocats à Genève avec à ce jour 2 075 avocats membres sur environ 2 717 avocats inscrits à Genève, ce qui en fait le deuxième plus grand barreau de Suisse après celui du canton de Zurich. Parmi ses membres, l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE compte plus d'une centaine d'avocats de nationalité – ou de double nationalité-européenne.
13. L'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE est également membre de la Fédération suisse des avocats, l'organisation faîtière des avocats indépendants exerçant en Suisse, et est reconnu par cette fédération comme l'ordre cantonal pour Genève.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, §§ 17 et 26.

<sup>11</sup> *Ibidem*, §§ 30 et 31.

<sup>12</sup> Statuts de l'Ordre des avocats de Genève, adoptés par assemblée générale ordinaire du 5 avril 2019, état 2020, art. 1.

14. Depuis sa création, l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE porte les causes de la liberté et de l'État de droit auxquelles Genève est historiquement associée. L'article 2 de ses Us & Coutumes prévoient notamment que :

*« 1. L'avocat est le gardien de l'État de droit et le dernier rempart contre l'arbitraire. À cette fin, il veille à protéger son indépendance et sa liberté d'expression. (...) »*

*3. Il s'efforce d'atténuer les risques de violation des droits fondamentaux et des droits de l'homme en favorisant leur prise en compte dès le stade du conseil ou de l'assistance dans l'élaboration d'accords ou de contrats ».*

***Annexe n°3 : Us & Coutumes de l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE adoptés par le Conseil de l'Ordre des avocats de Genève le 5 octobre 2017, état 2021.***

15. Selon l'article 2 de ses Statuts, l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE a notamment pour but de :

*« 1. de sauvegarder l'honneur et le prestige du barreau genevois et de ses membres ; (...) »*

*4. de défendre la profession d'avocat et de sauvegarder les intérêts de ceux qui l'exercent ; (...)*

*7. d'étudier toutes questions juridiques et d'ordre professionnel ; (...)*

*8. d'entretenir des relations avec d'autres barreaux suisses et étrangers ; (...)*

*11. d'exercer toute autre compétence pouvant lui être attribuée par la loi et ses règlements d'application »<sup>13</sup>.*

16. Tant par son objet statutaire que du fait de son ancienneté plus que séculaire, par le nombre de ses membres et par sa dimension européenne, il ne fait aucun doute que l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE est une institution représentative habilitée à défendre les intérêts de la profession, notamment devant votre juridiction.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, art. 2.

**4.2 Les membres de l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE sont directement visés par les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique**

***4.2.1 Certains membres de l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE sont ressortissants européens***

17. Parmi ses membres, l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE comprend plus d'une centaine de ressortissants européens.
18. Les avocats ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou de l'AELE habilités à exercer dans leur État de provenance peuvent devenir membres de l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE<sup>14</sup>. Ils peuvent pratiquer la représentation en justice en Suisse à titre permanent, sous leur titre professionnel d'origine, après s'être inscrits au tableau selon les art. 27 ss de la Loi fédérale sur la libre circulation des avocats (« LLCA ») et l'art. 22 de la Loi sur la profession d'avocat (« LPAv »). À ce jour, près de 50 avocats ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou de l'AELE habilités à exercer dans leur État de provenance sont membres de l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE.

*Annexe n°4 : Loi fédérale n° 935.61 sur la libre circulation des avocats du 23 juin 2000.*

*Annexe n°5 : Loi n°E 6 10 sur la profession d'avocat du 26 avril 2002.*

19. À cela s'ajoute plus d'une cinquantaine d'avocats nationaux ou double nationaux européens habilités à exercer directement en Suisse car ayant passé les examens d'avocats en Suisse.
20. Ces avocats ressortissants européens, même pratiquant en Suisse, sont directement visés par les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, art. 3 al. 3.

#### 4.2.2 *La Suisse et l'Union européenne ont une tradition juridique commune*

21. Comme le souligne la Délégation de l'Union européenne en Suisse et pour la Principauté de Liechtenstein<sup>15</sup>, « *la Suisse et l'UE partagent histoire, langues, culture et valeurs politiques [...] elles œuvrent ensemble à la promotion de ces valeurs dans différents domaines, dont [...] la promotion des droits de l'Homme* ».
22. La Suisse, représentée par la Fédération suisse des avocats, est également membre du Conseil des barreaux européens (« **CCBE** ») – interlocuteur de la Commission européenne et du Conseil de l'Europe pour tout ce qui concerne la profession d'avocat et sa réglementation.

#### 4.2.3 *La Suisse aligne sa législation sur les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique*

23. Le 23 novembre 2022, le Conseil fédéral suisse a prononcé de nouvelles sanctions contre la Russie et s'est rallié aux mesures adoptées par l'Union européenne au titre du 8<sup>e</sup> paquet de sanctions<sup>16</sup>. Les mesures sont entrées en vigueur le 23 novembre 2022 à 18h.
24. En vertu de l'art. 1 la Loi fédérale sur les embargos (« **LEmb** »), la Suisse peut édicter des mesures de coercition pour appliquer les sanctions visant à faire respecter le droit international public, en particulier les droits de l'Homme, décrétées par l'Organisation des Nations Unies, par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse. L'Union européenne et ses États membres appartiennent à la catégorie des principaux partenaires commerciaux de la Suisse<sup>17</sup>. Ainsi, comme le relève le Conseil fédéral :

*« La LEmb a pour but de transposer dans le droit interne suisse, sous forme de mesures adéquates, des sanctions internationales de type non militaire, servant à faire respecter le droit international public, qui ont été décidées par l'ONU, l'OSCE ou par nos principaux*

---

<sup>15</sup> Site internet de la Délégation de l'Union européenne en Suisse et pour la Principauté de Liechtenstein, *L'union européenne et la Suisse*, 30 juillet 2021, disponible à l'adresse : [https://www.ecas.europa.eu/suisse/lunion-europeenne-et-la-suisse\\_fr?s=180](https://www.ecas.europa.eu/suisse/lunion-europeenne-et-la-suisse_fr?s=180).

<sup>16</sup> Communiqué de presse du Conseil fédéral, *Ukraine : la Suisse met en œuvre le 8<sup>e</sup> paquet de sanctions de l'UE*, 23 novembre 2022, disponible à l'adresse : <https://www.eda.admin.ch/europa/fr/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/fr/meta/news/2022/11/23/91875#:~:text=Imprimer%20la%20page-.Ukraine%20%3A%20la%20Suisse%20met%20en%20C5%93uvre%20le%208e,de%20sanctions%20de%20l'UE&text=Le%2023%20novembre%202022%2C%20le,du%208e%20paquet%20de%20sanctions>.

<sup>17</sup> Message concernant la loi fédérale sur l'application de sanctions internationales, 20 décembre 2000, FF 2001 1341, p. 1342, disponible à l'adresse : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/318/fr>



partenaires commerciaux, notamment de l'UE, et auxquelles la Suisse participe activement »<sup>18</sup>.

**Annexe n°6 : Loi fédérale n°946.231 sur l'application de sanctions internationales, dite « Loi sur les embargos », du 22 mars 2002.**

25. L'art. 28e de l'Ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine (« **O Ukraine** »)<sup>19</sup>, tel que modifié le 23 novembre 2022, prévoit que :

*« 1 Il est interdit de fournir, directement ou indirectement, des services de comptabilité, de contrôle des comptes, y compris de contrôle légal des comptes, de tenue de livres ou de conseils fiscaux, ou des services de conseil en matière d'entreprise et de gestion ou des services de relations publiques, au gouvernement de la Fédération de Russie ou à des personnes morales, des entreprises ou des entités établies dans ce pays.*

*Ibis Il est interdit de fournir, directement ou indirectement, des services d'architecture et d'ingénierie, **des services de conseil juridique** et des services de conseil informatique au gouvernement de la Fédération de Russie ou à des personnes morales, des entreprises ou des entités établies dans ce pays.*

*Iter Il est interdit de fournir, directement ou indirectement, des services d'études de marché et de sondages d'opinion, des services d'essais et d'analyses techniques ainsi que des services de publicité au gouvernement de la Fédération de Russie ou à des personnes morales, des entreprises ou des entités établies en Fédération de Russie.*

*2 Les interdictions prévues aux al. 1 à Iter ne s'appliquent pas aux services destinés à l'usage exclusif de personnes morales, d'entreprises ou d'entités établies en Fédération de Russie qui sont détenues ou contrôlées exclusivement ou conjointement par des personnes morales, des entreprises ou des entités constituées selon le droit suisse, le droit d'un État membre de l'EEE ou le droit du Royaume-Uni.*

*2bis Les interdictions prévues aux al. 1 et Ibis ne s'appliquent pas aux services qui sont nécessaires : a. à l'exercice des droits de la défense dans le cadre d'une procédure judiciaire*

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 1359.

<sup>19</sup> Ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine du 4 mars 2022, modification du 23 novembre 2022, disponible à l'adresse : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2022/708/fr>.

*ou du droit à un recours effectif ; b. pour garantir l'accès aux procédures judiciaires, administratives ou arbitrales en Suisse, dans un État membre de l'EEE ou au Royaume-Uni, ou pour la reconnaissance ou l'exécution d'un jugement ou d'une sentence arbitrale rendus en Suisse, dans un État membre de l'EEE ou au Royaume-Uni.*

*2ter Les interdictions prévues aux al. 1bis et 1ter ne s'appliquent pas aux services qui sont nécessaires : a. à des urgences de santé publique ; b. à la prévention ou à l'atténuation à titre urgent d'un événement susceptible d'avoir des effets graves et importants sur la santé et la sécurité humaines ou sur l'environnement ; c. en réaction à des catastrophes naturelles.*

*2quater L'interdiction prévue à l'al. 1bis ne s'applique pas aux services nécessaires aux mises à jour de logiciels à des fins non militaires et pour un utilisateur final non militaire.*

*3 Le SECO peut, après avoir consulté les services compétents du DFAE et du DFF, autoriser des dérogations aux interdictions prévues aux al. 1 à 1ter, dès lors que des services sont nécessaires :*

*a. à des activités humanitaires, telles que l'acheminement d'une assistance ou la facilitation de cet acheminement, y compris en ce qui concerne les fournitures médicales et les denrées alimentaires ou le transfert de travailleurs humanitaires et de l'aide connexe, ou à des fins d'évacuation ;*

*b. à des activités de la société civile qui promeuvent directement la démocratie, les droits de l'homme ou l'état de droit en Fédération de Russie ;*

*c. aux activités officielles de représentations diplomatiques ou consulaires de la Suisse et de ses partenaires ou d'organisations internationales jouissant d'immunités conformément au droit international en Fédération de Russie ;*

*d. pour garantir l'approvisionnement énergétique de la Suisse ou d'un État membre de l'EEE en cas de pénurie grave, déclarée ou imminente ;*

*e. à l'achat, à l'importation ou au transport en Suisse ou dans un État membre de l'EEE de titane, d'aluminium, de cuivre, de nickel, de palladium ou de minerai de fer ;*

*f. pour assurer le fonctionnement d'infrastructures, de matériels et de logiciels qui sont critiques pour la santé et la sécurité humaines ou pour la sécurité de l'environnement ;*

*g. à l'établissement, à l'exploitation, à l'entretien, à l'approvisionnement en combustible, au retraitement du combustible et à la sûreté des capacités nucléaires civiles, et à la poursuite de la conception, de la construction et de la mise en service exigées pour la réalisation d'installations nucléaires civiles, à la fourniture de matériaux précurseurs pour la production de radio-isotopes médicaux et d'applications médicales similaires, ou de technologies critiques pour la surveillance des rayonnements dans l'environnement, ainsi qu'à une coopération nucléaire civile, en particulier dans le domaine de la recherche et du développement;*

*h. à la fourniture, par les opérateurs de télécommunication en Suisse ou dans un État membre de l'EEE, de services nécessaires :*

*1. au fonctionnement, à l'entretien et à la sécurité, y compris la cybersécurité, des services de communications électroniques, en Fédération de Russie, en Ukraine, en Suisse ou dans un État membre de l'EEE, entre la Fédération de Russie ou l'Ukraine et la Suisse ou un État membre de l'EEE, ou*

*2. aux services de centres de données en Suisse ou dans un État membre de l'EEE. » (nous mettons en évidence).*

***Annexe n°7 : Ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine du 4 mars 2022 modifiée le 23 novembre 2022.***

26. Quiconque enfreint l'art. 28e O-Ukraine est puni conformément à l'art. 9 de la LEmb qui prévoit que :

*« 1 Quiconque viole intentionnellement les dispositions des ordonnances visées à l'art. 2, al. 3, dont la violation est déclarée punissable est puni de l'emprisonnement pour un an au plus ou d'une amende de 500 000 francs au plus.*

*2 Dans les cas graves, la peine est l'emprisonnement pour cinq ans au plus. La peine privative de liberté peut être assortie d'une amende de 1 million de francs au plus.*

*3 Si l'auteur agit par négligence, la peine est l'emprisonnement pour trois mois au plus ou une amende de 100 000 francs au plus. »*

*Annexe n°6 : Loi fédérale n°946.231 sur l'application de sanctions internationales, dite « Loi sur les embargos », du 22 mars 2002.*

Cette disposition s'applique également aux avocats qui, sur le territoire suisse, violeraient, en tant qu'auteurs ou complices, les sanctions prévues à l'art. 28e O-Ukraine, mesures reprises par la Suisse des Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique.

**4.3 Les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique portent atteinte à la mission et à l'exercice de la profession d'avocat**

27. Les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 portent atteinte au secret professionnel, contreviennent à l'indépendance de l'avocat, principes fondamentaux qui ne sont pas, faut-il le rappeler, le privilège d'une profession mais une garantie pour l'ensemble des justiciables. Surtout, de manière discrétionnaire, ces mesures posent une entrave à l'un des droits les plus essentiels, celui de l'accès au droit, sinon le rendent impossible.

**4.3.1 Ces mesures portent atteinte au respect du secret professionnel**

28. Le secret professionnel de l'avocat est consacré en droit suisse dans le Code pénal et la LLCA.

L'art. 321 du Code pénal suisse prévoit que :

*« I Les ecclésiastiques, avocats, défenseurs en justice, notaires, conseils en brevet, contrôleurs astreints au secret professionnel en vertu du code des obligations, médecins, dentistes, chiropraticiens, pharmaciens, sages-femmes, psychologues, infirmiers, physiothérapeutes, ergothérapeutes, diététiciens, optométristes, ostéopathes, ainsi que leurs auxiliaires, qui auront révélé un secret à eux confié en vertu de leur profession ou dont ils avaient eu connaissance dans l'exercice de celle-ci, seront, sur plainte, punis d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.*

*Seront punis de la même peine les étudiants qui auront révélé un secret dont ils avaient eu connaissance à l'occasion de leurs études.*

*La révélation demeure punissable alors même que le détenteur du secret n'exerce plus sa profession ou qu'il a achevé ses études.*

*2 La révélation ne sera pas punissable si elle a été faite avec le consentement de l'intéressé ou si, sur la proposition du détenteur du secret, l'autorité supérieure ou l'autorité de surveillance l'a autorisée par écrit.*

*3 Demeurent réservées les dispositions de la législation fédérale et cantonale statuant un droit d'aviser une autorité et de collaborer; une obligation de renseigner une autorité ou une obligation de témoigner en justice »<sup>20</sup>.*

L'art. 13 de la LLCA, dispose :

*« 1 L'avocat est soumis au secret professionnel pour toutes les affaires qui lui sont confiées par ses clients dans l'exercice de sa profession ; cette obligation n'est pas limitée dans le temps et est applicable à l'égard des tiers. Le fait d'être délié du secret professionnel n'oblige pas l'avocat à divulguer des faits qui lui ont été confiés.*

*2 Il veille à ce que ses auxiliaires respectent le secret professionnel. »*

29. La jurisprudence européenne reconnaît la nécessité de protéger la confidentialité des échanges entre un justiciable et son avocat comme condition sine qua non du libre accès du justiciable à un avocat<sup>21</sup>. Dans un arrêt du 8 décembre 2022, la CJUE a rappelé le contenu de la mission fondamentale de défense des justiciables confiée aux avocats et justifie la protection spécifique à leur secret professionnel :

*« Cette mission fondamentale comporte, d'une part, l'exigence, dont l'importance est reconnue dans tous les États membres, que tout justiciable doit avoir la possibilité de s'adresser en toute liberté à son avocat, dont la profession même englobe, par essence, la tâche de donner, de façon indépendante, des avis juridiques à tous ceux qui en ont besoin et, d'autre part, celle, corrélative, de loyauté de l'avocat envers son client »<sup>22</sup>.*

30. L'acte attaqué instaure un régime général d'interdiction de fournir de services de conseil juridique, en dehors de toute procédure contentieuse. Il met en place un mécanisme de demande d'autorisation

---

<sup>20</sup> Code pénal suisse, article 321, disponible à l'adresse : [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757\\_781\\_799/fr#book\\_2/tit\\_18/lvl\\_u9](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/fr#book_2/tit_18/lvl_u9)

<sup>21</sup> CJUE, 18 mai 1982, *AM&S Europe Limited/Commission européenne*, aff.155/79 ; TUE, ordonnance du 4 avril 1990, *Hilti*, aff. T-30/89 ; CJUE, 17 septembre 2007, *Akzo Nobel Chemicals et Akros Chemicals/Commission européenne*, aff. jointes T-125/03 et T-253/03, confirmé par l'arrêt *Akzo Nobel Chemicals et Akros Chemicals/Commission européenne* du 14 septembre 2010, aff. C-550/07 P, CEDH, 24 juillet 2008, *André e.a. c. France*, requête n°18603/03.

<sup>22</sup> Arrêt de la Cour du 18 mai 1982, *AM & S Europe/Commission*, 155/79, EU:C:1982:157, pt. 18.

préalable lorsque la fourniture de services est nécessaire ou acceptable dans une série de cas définies par le législateur. De ce fait, pour pouvoir conseiller une personne morale, entité ou organisme russe qui souhaite le consulter, un avocat doit impérativement obtenir, pour les domaines listés, une autorisation préalable.

31. Ce mécanisme n'est manifestement pas compatible avec le droit des communications entre les avocats et clients, garanti par l'art. 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'art. 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (« **CESDH** »).
32. L'Avocat Général Léger, dans ses conclusions a affirmé que :

*« [le] secret professionnel est la base de la relation de confiance qui existe entre l'avocat et son client. Il impose à l'avocat de ne divulguer aucune information qui lui a été communiquée par son client [...]. Le secret professionnel constitue également une garantie essentielle de la liberté de l'individu et du bon fonctionnement de la justice »<sup>23</sup>.*

33. Le système d'autorisation en question ne respecte pas ce principe. Le mécanisme contraint l'avocat, lorsqu'il souhaite demander une autorisation de déroger au régime général d'interdiction, à divulguer à l'autorité compétence des détails relatifs à son client potentiel, alors que ces éléments sont protégés par le secret professionnel. Ce système est contraire au respect des communications entre les avocats et leurs clients, garanti à l'art. 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

#### **4.3.2 Ces mesures portent atteinte à l'indépendance des avocats**

34. En outre, la mission de l'avocat suppose également son indépendance absolue par rapport à l'autorité publique, aux tiers comme à son client. Ce principe de l'indépendance constitue également une exigence reconnue dans l'ensemble des États membres, dont la violation est susceptible d'être sanctionnée aux plans disciplinaire et judiciaire.

---

<sup>23</sup> Conclusions de l'Avocat général Léger du 10 juillet 2001 dans l'affaire *Wouters*, C-309/99, EU :C :2001 :390, pt. 182 citées par la Cour EDH dans son arrêt du 24 juillet 2008, *André e.a./France*, requête n° 18603/03, pts 16 et 41.

35. En ce sens, les Principes de base relatifs au rôle du barreau adoptés par l'Organisation des Nations Unies<sup>24</sup> affirment que :

*« Les pouvoirs publics veillent à ce que les avocats a) puissent s'acquitter de toutes leurs fonctions professionnelles sans entrave, intimidation, harcèlement ni ingérence indue ; b) puissent voyager et consulter leurs clients librement, dans le pays comme à l'étranger; et c) ne fassent pas l'objet, ni ne soient menacés de poursuites ou de sanctions économiques ou autres pour toutes mesures prises conformément à leurs obligations et normes professionnelles reconnues et à leur déontologie »<sup>25</sup>.*

Les mêmes principes prohibent par ailleurs toute assimilation entre l'avocat et ses clients ou leur cause<sup>26</sup>.

36. De même, les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale énoncent :

*« Les États doivent veiller à ce que les prestataires d'assistance juridique puissent accomplir leur travail efficacement, librement et indépendamment. Ils doivent notamment veiller à ce que les prestataires d'assistance juridique soient en mesure de s'acquitter de toutes leurs fonctions professionnelles sans entrave, intimidation, harcèlement ni ingérence indue ; puissent voyager, consulter et rencontrer leurs clients librement et en toute confidentialité aussi bien dans leur pays qu'à l'étranger, et accéder librement aux dossiers de l'accusation et autres dossiers pertinents ; et ne fassent pas l'objet, ni ne soient menacés, de poursuites ou de sanctions économiques, administratives ou autres pour toutes mesures prises conformément à leurs obligations et normes professionnelles reconnues et à leur déontologie »<sup>27</sup>.*

37. Le caractère fondamental du secret professionnel de l'avocat, ainsi que de son indépendance impliquent bien entendu qu'un Ordre, dont l'une des premières missions consiste à garantir

---

<sup>24</sup> Les Principes de base relatifs au rôle du barreau ont été adoptés par les Nations Unies lors du Huitième Congrès pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à La Havane du 27 août au 7 septembre 1990 (A/CONF.144/28/Rev.1, p. 124 ss). Le 18 décembre 1990, l'Assemblée générale des Nations Unies en a pris acte dans le cadre de sa résolution relative aux droits de l'homme dans l'administration de la justice (AGNU, Rés. 45/166, 18 décembre 1990, A/RES/45/166, §4).

<sup>25</sup> *Ibidem*, §16.

<sup>26</sup> *Ibidem*, §18.

<sup>27</sup> AGNU, Rés. 67/87 20 décembre 2012, Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale, A/RES/67/187, Principe 12.

l'exercice adéquat de la profession dans l'intérêt supérieur de l'État de droit, puisse intervenir conformément à la jurisprudence du Tribunal (*supra* §7) dans le cadre d'une procédure pendante mettant en jeu différentes questions de principe sur l'indépendance des membres du barreau.

38. Le mécanisme prévu au Règlement attaqué constitue indiscutablement une atteinte au principe de l'indépendance de l'avocat dont il importe de souligner la valeur cardinale. Il est indispensable d'assurer à ce dernier une indépendance totalement incompatible avec la possibilité pour un tiers, notamment une autorité exécutive, d'influencer arbitrairement le processus d'acceptation et la conduite des mandats de l'avocat.
39. Le Code de déontologie des avocats européens consacre ce principe dans son art. 2.1.
40. L'obligation de demander cette autorisation préalable à l'autorité compétente en vue de fournir des conseils juridiques à certaines personnes entraîne une ingérence manifeste au principe d'indépendance de l'avocat.
41. Par conséquent, dans la mesure où l'indépendance de l'avocat et le secret professionnel, tels qu'ils sont appréhendés au sein de la requête introduite, sont remis cause en l'espèce par les différents Ordres, la Partie intervenante a pleinement vocation à intervenir dans le cadre de la présente procédure.

#### **4.4 Les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique portent atteinte à l'accès au droit**

42. Le droit de solliciter des conseils juridiques est indissociable du droit d'accès à un avocat dans le cadre d'une procédure judiciaire et, plus généralement, de celui de l'accès au droit.
43. L'état de droit caractérise une société dans laquelle chacun est soumis au respect du droit. Avant tout un modèle théorique, l'état de droit est devenu un véritable thème politique puisque cette notion est aujourd'hui considérée comme le principal élément constitutif des régimes démocratiques. Ainsi, lorsque un État est caractérisé par un état de droit, ce concept se pare d'une majuscule. Érigé en véritable dogme, l'État de droit est aujourd'hui souvent posé comme un postulat ou un axiome dont la validité n'appelle nulle démonstration<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> CHEVALLIER, L'État de droit, 4<sup>e</sup> éd., 2003, p. 9 ; GIROUD, État de droit et confiscation internationale : Quels enjeux pour l'État helvétique, in : Giroud/Borghini (éd.), État de droit et confiscation internationale, 2010, p. 1 ss.



44. Dans cet esprit, les Principes de base relatifs au rôle du barreau rassemblent les garanties fondamentales nécessaires à un fonctionnement libre, indépendant et intègre de la profession d'avocat. Se référant à la Charte des Nations Unies<sup>29</sup>, à la Déclaration universelle des droits de l'Homme<sup>30</sup>, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>31</sup>, au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>32</sup> ainsi qu'à d'autres textes onusiens, les Principes de base rappellent d'une part que :

*« [...] la protection adéquate des libertés fondamentales et des droits de l'homme, qu'ils soient économiques, sociaux et culturels ou civils et politiques, dont toute personne doit pouvoir jouir, exige que chacun ait effectivement accès à des services juridiques fournis par des avocats indépendants »<sup>33</sup>.*

Et d'autre part que :

*« [...] les associations professionnelles d'avocats ont un rôle crucial à jouer en ce qui concerne le respect des normes établies et de la déontologie de leur profession, la défense de leurs membres contre toute restriction ou interférence injustifiée, le libre accès de toutes les personnes qui en ont besoin aux services juridiques et la coopération avec les institutions gouvernementales et autres au service de la justice et de l'intérêt commun »<sup>34</sup>.*

Les avocats sont ainsi reconnus comme acteurs fondamentaux de l'état de droit, garants des droits humains et des libertés fondamentales, et leur indépendance est placée au cœur de l'exercice de leurs fonctions.

45. C'est ainsi que l'art. 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantit le droit à un recours effectif et l'accès à la justice. Il précise que « [t]oute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter ». Cette disposition, dont le champ d'application n'est pas limité, reste étroitement liée à l'art. 6§1 de la CESDH<sup>35</sup>, qui détermine les garanties procédurales des art. 29 et suivants de la Constitution fédérale de la Confédération suisse.

---

<sup>29</sup> Charte des Nations Unies, Conférence de San Francisco, 26 juin 1945.

<sup>30</sup> AGNU, Rés. 217 (III) A, Déclaration universelle des droits de l'Homme, 10 décembre 1948, A/RES/217 (III).

<sup>31</sup> AGNU, Rés. 2200 A (XXI), Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966, A/RES/2200A (XXI).

<sup>32</sup> AGNU, Rés. 2200A (XXI), Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, A/RES/2200A (XXI).

<sup>33</sup> Principes de base relatifs au rôle du barreau, Préambule.

<sup>34</sup> *Idem*.

<sup>35</sup> BOILLAT/O'FLAHERTY, Manuel de droit européen en matière d'accès à la justice, 2016, p. 79.

Or un exercice satisfaisant de ces droits, indépendamment du cadre judiciaire, dépend de la capacité du justiciable, personne physique comme morale, à obtenir une évaluation professionnelle et des informations concrètes quant à sa situation juridique.

46. Rappelons que la notion de responsabilité pénale de la personne morale existe en Suisse comme dans plusieurs États de l'Union européenne.
47. Ce principe a d'ailleurs été rappelé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans sa Recommandation sur la liberté d'exercice de la profession d'avocats, qui se fonde sur les Principes de base relatifs au rôle du barreau et qui relève que les devoirs des avocats envers leurs clients doivent être notamment de « *les conseiller quant à leurs droits et obligations juridiques* » et de « *s'efforcer avant tout de résoudre une affaire à l'amiable* », de même que « *[t]outes les mesures nécessaires devraient être prises pour veiller à ce que toute personne ait un accès effectif à des services juridiques fournis par des avocats indépendants.* »<sup>36</sup>.
48. La Cour EDH s'appuie également régulièrement sur les Principes de base relatifs au rôle du barreau pour rappeler la garantie d'accès à des services de conseil juridique<sup>37</sup>.

De même, en 2021, la Commission européenne soulignait dans son rapport annuel sur l'état de droit qu'un « *système judiciaire efficace exige que les avocats soient libres d'exercer leurs activités de conseil et de représentation de leur client* »<sup>38</sup>.

49. En distinguant le cas des personnes physiques de celui des personnes morales établies en Russie, le Règlement prive ces dernières de tout accès au droit, par l'office d'un avocat, affaiblissant ainsi la portée des principes universels consacrés par les textes internationaux de protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

En outre, les services de l'avocat ne sauraient être assimilés à une prestation commerciale. Ce postulat sur lequel repose le règlement attaqué porte la marque d'une méconnaissance de la mission de l'avocat dans une société démocratique.

---

<sup>36</sup> Recommandation No. R(2000)21 du Comité des Ministres aux États membres sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat, 25.10.2000, p. 4.

<sup>37</sup> Cour EDH, *Sialkowska c. Pologne*, n° 8932/05, 22.3.2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0322JUD000893205, par. 55 ; Cour EDH, *Staroszczyk c. Pologne*, n° 59519/00, 22.3.2007, par. 72.

<sup>38</sup> Rapport 2021 de la Commission européenne sur l'état de droit, COM/2021/700, p. 6.

## PAR CES MOTIFS

L'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE demande à Mesdames et Messieurs les Président et juges composant le Tribunal de l'Union européenne d'accepter la présente demande en intervention.

À Paris, le 31 mars 2023,

Pour l'ORDRE DES AVOCATS DE  
GENÈVE,

Son conseil, François Zimeray



*PJ*

**BORDEREAU DES ANNEXES**

<b>N°</b>	<b>Description du document</b>	<b>Langue</b>	<b>Page et § de la présente demande où l'annexe est mentionnée</b>	<b>Nombre de pages de chaque annexe</b>
<b>1</b>	Publication de la requête « Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles e.a./Conseil » au Journal officiel de l'Union européenne en date du 20 février 2023.	Français	4	2
<b>2</b>	Statuts de l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE de 2019, état 2020.	Français	8	13
<b>3</b>	Us & Coutumes de l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE adoptés par le Conseil de l'Ordre des avocats de Genève le 5 octobre 2017, état 2021.	Français	9	12
<b>4</b>	Loi fédérale n° 935.61 sur la libre circulation des avocats du 23 juin 2000.	Français	10	11
<b>5</b>	Loi n°E 6 10 sur la profession d'avocat du 26 avril 2002.	Français	10	14
<b>6</b>	Loi fédérale n°946.231 sur l'application de sanctions	Français	12 et 15	6

	internationales, dite « Loi sur les embargos », du 22 mars 2002.			
7	Ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine du 4 mars 2022 modifiée le 23 novembre 2022	Français	14	120

A Mesdames et Messieurs les Président et juges composant le Tribunal de l'Union européenne,

**DEMANDE EN INTERVENTION**

Présentée, conformément aux art. 143 et 144 du Règlement de procédure du Tribunal de l'Union européenne, dans **l'affaire T-798/22**.

**Par**

**L'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE**, association de droit suisse dont le siège est à Genève, 4, rue de l'Athénée, 1205 Genève, Suisse,

Représenté par Me François ZIMERAY et Me Jessica FINELLE, avocats ayant leur cabinet Zimeray & Finelle, 31, avenue Hoche, 75116 Paris, Belgique. La Partie intervenante marque son accord pour que les notifications soient faites par E-curia.

**Partie intervenante**

**Au soutien de**

**L'ORDRE DES AVOCATS DE PARIS**, ayant son siège au 11, place Dauphine, 75053 Paris Cedex 1, France (ci-après « OAP »),

**Julie COUTURIER**, avocate inscrite à l'Ordre des avocats de Paris, domiciliée à Paris, France,

représentés par Me Loraine DONNEDIEU DE VABRES-TRANIÉ (ldvt@tactics.law), avocate au barreau de Paris, Tactics AARPI, 32-34 rue Galilée, 75116 Paris, France

**Partie Requérante**

**Contre**

**Le Conseil de l'Union européenne**, ayant son siège à 175 rue de la Loi, 1000 Bruxelles

**Partie défenderesse**

## TABLE DES MATIERES

1	INTRODUCTION.....	4
2	RECEVABILITE .....	4
3	CONTEXTE .....	4
4	EXPOSÉ DES CIRCONSTANCES ÉTABLISSANT LE DROIT D’INTERVENIR .....	5
4.1	L’ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE est chargé de la protection des intérêts de ses membres.....	8
4.2	Les membres de l’ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE sont directement visés par les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique.....	10
4.2.1	Certains membres de l’ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE sont ressortissants européens .....	10
4.2.2	La Suisse et l’Union européenne ont une tradition juridique commune .....	11
4.2.3	La Suisse aligne sa législation sur les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique .....	11
4.3	Les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique portent atteinte à la mission et à l’exercice de la profession d’avocat.....	15
4.3.1	Ces mesures portent atteinte au respect du secret professionnel.....	15
4.3.2	Ces mesures portent atteinte à l’indépendance des avocats .....	17
4.4	Les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique portent atteinte à l’accès au droit 19	



## 1 INTRODUCTION

1. La présente demande en intervention, présentée par l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE, a pour objet le soutien des conclusions de la Partie requérante, en ce qui concerne la violation des droits fondamentaux à la protection de la vie privée et à l'accès au droit, prévus, respectivement, aux art. 7 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (*cf. 4.3 et 4.4*), ainsi que les principes de proportionnalité et de sécurité juridique.

## 2 RECEVABILITE

2. L'avis de dépôt de la requête a été introduit dans un délai de deux mois à compter de la fin du quatorzième jour suivant la date de la publication du Règlement 2022/1904 au Journal officiel de l'Union européenne (le 6 octobre 2022)<sup>1</sup>, augmenté d'un délai de distance forfaitaire de dix jours<sup>2</sup>.
3. La présente demande en intervention ayant été déposée dans le délai de six semaines, allongé du délai de distance de dix jours prévus à l'art. 60 du règlement de procédure, à compter de la publication au Journal officiel de l'Union européenne de la requête « *Ordre des avocats à la cour de Paris et Couturier/Conseil* » le 20 février 2023, elle doit être considérée comme recevable.

*Annexe n°1 : Publication de la requête « *Ordre des avocats à la cour de Paris et Couturier/Conseil* » au Journal officiel de l'Union européenne en date du 20 février 2023.*

## 3 CONTEXTE

4. La Partie requérante sollicite l'annulation – en vertu de l'art. 263 al. 4 du TFUE – de l'art. 1<sup>er</sup> 12) du Règlement (UE) n° 2022/1904 du Conseil du 3 octobre 2022 (« **Règlement 2022/1904** ») et l'art. 1<sup>er</sup> 13) du Règlement (UE) 2022/2474 du Conseil du 16 décembre 2022 (« **Règlement 2022/2474** »), en ce qu'ils remplacent et modifient respectivement, les paragraphes 2 et 4 à 12, puis les paragraphes 2 et 4 à 11 de l'art. 5 *quindecies* du Règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (« **Règlement 833/2014** »), en ce qui concerne les services de conseil juridique.

---

<sup>1</sup> Art. 263, alinéa 6 TFUE et Art. 59 du règlement de procédure du Tribunal.

<sup>2</sup> Art. 60 du règlement de procédure du Tribunal.

5. L'acte attaqué fait partie du huitième et neuvième trains de mesures restrictives adoptées par le Conseil le 6 octobre et le 16 décembre 2022. Ces mesures ont été introduites en raison de la poursuite et de l'aggravation de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine.
6. En substance, ces dispositions ont pour objet d'interdire la prestation de certains services de conseil juridique et d'en conditionner d'autres, délimités, à l'obtention d'une autorisation préalable par les autorités nationales compétentes, sans que les critères de cette autorisation, pas plus que les voies procédurales de l'examen de ces demandes ne soient déterminés, conférant à ce régime d'autorisation un caractère d'arbitraire. Par ailleurs, la proportionnalité de la mesure est d'autant moins justifiée que sa finalité est mal définie. Cette interdiction s'applique, sous réserve d'un régime d'exceptions particulièrement flou<sup>3</sup>, à tout avocat européen envisageant de procurer des services juridiques au gouvernement russe ou à toute personne morale, ou entité établie en Russie.

#### **4 EXPOSÉ DES CIRCONSTANCES ÉTABLISSANT LE DROIT D'INTERVENIR**

7. L'art. 40 du Statut de la Cour de Justice de l'Union européenne (« CJUE ») - applicable à la procédure devant le Tribunal de l'Union européenne<sup>4</sup> - dispose :

*« Les États membres et les institutions de l'Union peuvent intervenir aux litiges soumis à la Cour de justice.*

*Le même droit appartient aux organes et organismes de l'Union et à toute autre personne, s'ils peuvent justifier d'un intérêt à la solution du litige soumis à la Cour. Les personnes physiques ou morales ne peuvent pas intervenir dans les affaires entre États membres, entre institutions de l'Union ou entre États membres, d'une part, et institutions de l'Union, d'autre part.*

*Sans préjudice du deuxième alinéa, les États parties à l'accord sur l'espace économique européen, autres que les États membres, ainsi que l'autorité de surveillance AELE visée par ledit accord, peuvent intervenir aux litiges soumis à la cour lorsque ceux-ci concernent un des domaines d'application de cet accord.*

---

<sup>3</sup> Voir à cet égard les notions de détention et de contrôle

<sup>4</sup> Selon l'art. 53 al. 1 du Statut de la CJUE, le Titre III du Statut de la Cour de l'Union européenne est applicable aux procédures devant le Tribunal de l'UE.

*Les conclusions de la requête en intervention ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien des conclusions de l'une des parties. »*

Aussi, toute personne ayant qualité et justifiant d'un intérêt à agir peut formuler une demande d'intervention auprès du Tribunal de l'Union européenne.

8. Dans son ordonnance du 24 octobre 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes et 3 autres requérantes contre le Conseil de la CEE*, la Cour de Justice des Communautés Européennes (« CJCE ») a admis la possibilité pour les associations à former des demandes d'intervention, considérant que « l'expression '**toute personne**', conçue de façon aussi large que possible, **englobe également des associations** telles que la partie intervenante »<sup>5</sup> (nous mettons en évidence).

La CJUE a reconnu à cette même occasion la possibilité pour l'intervenant de faire valoir des arguments propres au soutien de la cause commune :

*« Rien dans le texte du susdit protocole ne permet de supposer que l'intérêt de l'intervenant doive être distinct de celui de la partie qu'il soutient ; que, même dans ce cas, l'intervention tire sa raison d'être du fait que l'intervenant peut faire valoir des arguments propres pour soutenir la cause commune »<sup>6</sup>.*

9. La CJUE a par ailleurs largement interprété le droit d'intervention des associations tout en évitant une multiplicité d'interventions individuelles qui compromettraient l'efficacité et le bon déroulement de la procédure<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Ordonnance de la CJCE, 24 octobre 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits / conseil CEE*, aff. C-16/62, ECLI:EU:C:1962:35.

<sup>6</sup>*Ibidem*.

<sup>7</sup> Arrêt de la CJUE du 16 mars 2016, *Initiative citoyenne « One of Us » / Commission européenne*, aff. T-561/14, §25, ECLI:EU:T:2016:173.

Ainsi, conformément à la jurisprudence du Tribunal de l'Union européenne dans l'affaire Akzo<sup>8</sup>, les Ordres professionnels sont admis à intervenir dans le cadre de procédures pendantes devant les juridictions de l'Union, en tant qu'associations représentatives :

*« Le droit d'intervenir dans les litiges soumis au Tribunal appartient non seulement aux États membres et aux institutions de la Communauté, mais également à toute personne justifiant d'un intérêt à la solution du litige.*

*Est admise l'intervention d'associations représentatives qui ont pour objet la protection de leurs membres dans des affaires soulevant des questions de principe de nature à affecter ces derniers. Plus particulièrement, une association peut être admise à intervenir dans une affaire si elle est représentative d'un nombre important d'opérateurs actifs dans le secteur concerné, si ses objets incluent celui de la protection des intérêts de ses membres, si l'affaire peut soulever des questions de principe affectant le fonctionnement du secteur concerné et, donc, si les intérêts de ses membres peuvent être affectés dans une mesure importante par l'arrêt à intervenir ».*

Le Tribunal admet en particulier l'intervention de l'Ordre des barreaux flamands, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone ainsi que de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles<sup>9</sup> :

*« Une association peut être admise à intervenir dans une affaire si elle est représentative d'un nombre important d'entreprises actives dans le secteur concerné, si son objet comprend la protection des intérêts de ses membres, si l'affaire peut soulever des questions de principe affectant le fonctionnement du secteur concerné et, donc, si les intérêts de ses membres peuvent être affectés dans une mesure importante par l'arrêt à intervenir.*

*[...] En l'espèce, il y a lieu de constater, en premier lieu, que l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles, l'OBFG et l'OVB représentent chacun un nombre important d'entreprises actives dans le secteur concerné et que leur objet comprend la protection des*

---

<sup>8</sup> Ordonnance du TUE, 28 mai 2004, *Akzo Nobel Chemicals / Commission européenne*, aff. T-253/03, §21, ECLI:EU:T:2007:58. Voir également arrêt du 17 octobre 2011, *Lück GmbH & Co KG et al. / Conseil de l'Union européenne*, aff. C-2/11 P(I), §24-25, ECLI:EU:C:2011:664 et arrêt du 21 octobre 2014, *Bayer CropScience AG / Commission européenne*, aff. T-429/13, §22, ECLI:EU:T:2014:920.

<sup>9</sup> Ordonnance du TUE, 28 janvier 2016, *Alcogroup et Alcodis / Commission européenne*, aff. T-274/15. EU:T:2016:97.

*intérêts de leurs membres, conformément à la jurisprudence citée au point 17 ci-dessus [...] »<sup>10</sup>.*

De plus,

*« Il y a donc lieu de constater que la présente affaire est susceptible de soulever des questions de principe concernant la protection juridictionnelle conférée par le droit de l'Union à la confidentialité des communications entre un avocat et son client (...) »<sup>11</sup>.*

10. Les critères justifiant d'un intérêt à intervenir de l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE, au sens de la jurisprudence citée, sont remplis dans le cas d'espèce.

#### **4.1 L'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE est chargé de la protection des intérêts de ses membres**

11. Fondé en 1895, l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE est une association au sens des art. 60 ss du Code civil suisse (CCS)<sup>12</sup>. Son siège est à Genève.

#### ***Annexe n°2 : Statuts de l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE de 2019, état 2020.***

12. L'adhésion à l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE n'est pas obligatoire pour la pratique de l'exercice de la profession d'avocat à Genève. L'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE représente néanmoins la plus grande association professionnelle d'avocats à Genève avec à ce jour 2 075 avocats membres sur environ 2 717 avocats inscrits à Genève, ce qui en fait le deuxième plus grand barreau de Suisse après celui du canton de Zurich. Parmi ses membres, l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE compte plus d'une centaine d'avocats de nationalité -ou de double nationalité-européenne.
13. L'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE est également membre de la Fédération suisse des avocats, l'organisation faîtière des avocats indépendants exerçant en Suisse, et est reconnu par cette fédération comme l'ordre cantonal pour Genève.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, §§ 17 et 26.

<sup>11</sup> *Ibidem*, §§ 30 et 31.

<sup>12</sup> Statuts de l'Ordre des avocats de Genève, adoptés par assemblée générale ordinaire du 5 avril 2019, état 2020, art. 1.

14. Depuis sa création, l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE porte les causes de la liberté et de l'État de droit auxquelles Genève est historiquement associée. L'article 2 de ses Us & Coutumes prévoient notamment que :

*« 1. L'avocat est le gardien de l'État de droit et le dernier rempart contre l'arbitraire. À cette fin, il veille à protéger son indépendance et sa liberté d'expression. (...) »*

*3. Il s'efforce d'atténuer les risques de violation des droits fondamentaux et des droits de l'homme en favorisant leur prise en compte dès le stade du conseil ou de l'assistance dans l'élaboration d'accords ou de contrats ».*

***Annexe n°3 : Us & Coutumes de l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE adoptés par le Conseil de l'Ordre des avocats de Genève le 5 octobre 2017, état 2021.***

15. Selon l'article 2 de ses Statuts, l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE a notamment pour but de :

*« 1. de sauvegarder l'honneur et le prestige du barreau genevois et de ses membres ; (...) »*

*4. de défendre la profession d'avocat et de sauvegarder les intérêts de ceux qui l'exercent ; (...)*

*7. d'étudier toutes questions juridiques et d'ordre professionnel ; (...)*

*8. d'entretenir des relations avec d'autres barreaux suisses et étrangers ; (...)*

*11. d'exercer toute autre compétence pouvant lui être attribuée par la loi et ses règlements d'application »<sup>13</sup>.*

16. Tant par son objet statutaire que du fait de son ancienneté plus que séculaire, par le nombre de ses membres et par sa dimension européenne, il ne fait aucun doute que l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE est une institution représentative habilitée à défendre les intérêts de la profession, notamment devant votre juridiction.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, art. 2

**4.2 Les membres de l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE sont directement visés par les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique**

***4.2.1 Certains membres de l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE sont ressortissants européens***

17. Parmi ses membres, l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE comprend plus d'une centaine de ressortissants européens.
18. Les avocats ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou de l'AELE habilités à exercer dans leur État de provenance peuvent devenir membres de l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE<sup>14</sup>. Ils peuvent pratiquer la représentation en justice en Suisse à titre permanent, sous leur titre professionnel d'origine, après s'être inscrits au tableau selon les art. 27 et ss. de la Loi fédérale sur la libre circulation des avocats (« LLCA ») et l'art. 22 de la Loi sur la profession d'avocat (« LPAv »). À ce jour, près de 50 avocats ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou de l'AELE habilités à exercer dans leur État de provenance sont membres de l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE.

*Annexe n°4 : Loi fédérale n° 935.61 sur la libre circulation des avocats du 23 juin 2000.*

*Annexe n°5 : Loi n°E 6 10 sur la profession d'avocat du 26 avril 2002.*

19. À cela s'ajoute plus d'une cinquantaine d'avocats nationaux ou double nationaux européens habilités à exercer directement en Suisse car ayant passé les examens d'avocats en Suisse.
20. Ces avocats ressortissants européens, même pratiquant en Suisse, sont directement visés par les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, art. 3 al. 3.

#### 4.2.2 *La Suisse et l'Union européenne ont une tradition juridique commune*

21. Comme le souligne la Délégation de l'Union européenne en Suisse et pour la Principauté de Liechtenstein<sup>15</sup>, « *la Suisse et l'UE partagent histoire, langues, culture et valeurs politiques [...] elles œuvrent ensemble à la promotion de ces valeurs dans différents domaines, dont [...] la promotion des droits de l'Homme* ».
22. La Suisse, représentée par la Fédération suisse des avocats, est également membre du Conseil des barreaux européens (« **CCBE** ») - interlocuteur de la Commission européenne et du Conseil de l'Europe pour tout ce qui concerne la profession d'avocat et sa réglementation.

#### 4.2.3 *La Suisse aligne sa législation sur les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique*

23. Le 23 novembre 2022, le Conseil fédéral suisse a prononcé de nouvelles sanctions contre la Russie et s'est rallié aux mesures adoptées par l'Union européenne au titre du 8<sup>e</sup> paquet de sanctions<sup>16</sup>. Les mesures sont entrées en vigueur le 23 novembre 2022 à 18h.
24. En vertu de l'art. 1 la Loi fédérale sur les embargos (« **LEmb** »), la Suisse peut édicter des mesures de coercition pour appliquer les sanctions visant à faire respecter le droit international public, en particulier les droits de l'Homme, décrétées par l'Organisation des Nations Unies, par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse. L'Union européenne et ses États membres appartiennent à la catégorie des principaux partenaires commerciaux de la Suisse<sup>17</sup>. Ainsi, comme le relève le Conseil fédéral :

*« La LEmb a pour but de transposer dans le droit interne suisse, sous forme de mesures adéquates, des sanctions internationales de type non militaire, servant à faire respecter le droit international public, qui ont été décidées par l'ONU, l'OSCE ou par nos principaux*

---

<sup>15</sup> Site internet de la Délégation de l'Union européenne en Suisse et pour la Principauté de Liechtenstein, *L'union européenne et la Suisse*, 30 juillet 2021, disponible à l'adresse : [https://www.ecas.europa.eu/suisse/lunion-europeenne-et-la-suisse\\_fr?s=180](https://www.ecas.europa.eu/suisse/lunion-europeenne-et-la-suisse_fr?s=180).

<sup>16</sup> Communiqué de presse du Conseil fédéral, *Ukraine : la Suisse met en œuvre le 8<sup>e</sup> paquet de sanctions de l'UE*, 23 novembre 2022, disponible à l'adresse : <https://www.eda.admin.ch/europa/fr/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/fr/meta/news/2022/11/23/91875#:~:text=Imprimer%20la%20page-.Ukraine%20%3A%20la%20Suisse%20met%20en%20C5%93uvre%20le%208e,de%20sanctions%20de%20l'UE&text=Le%2023%20novembre%202022%2C%20le,du%208e%20paquet%20de%20sanctions>.

<sup>17</sup> Message concernant la loi fédérale sur l'application de sanctions internationales, 20 décembre 2000, FF 2001 1341, p. 1342, disponible à l'adresse : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/318/fr>.



*partenaires commerciaux, notamment de l'UE, et auxquelles la Suisse participe activement*  
»<sup>18</sup>.

***Annexe n°6 : Loi fédérale n°946.231 sur l'application de sanctions internationales, dite « Loi sur les embargos », du 22 mars 2002.***

25. L'art. 28e de l'ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine (**O Ukraine**)<sup>19</sup>, tel que modifié le 23 novembre 2022, prévoit que :

*« 1 Il est interdit de fournir, directement ou indirectement, des services de comptabilité, de contrôle des comptes, y compris de contrôle légal des comptes, de tenue de livres ou de conseils fiscaux, ou des services de conseil en matière d'entreprise et de gestion ou des services de relations publiques, au gouvernement de la Fédération de Russie ou à des personnes morales, des entreprises ou des entités établies dans ce pays.*

*Ibis Il est interdit de fournir, directement ou indirectement, des services d'architecture et d'ingénierie, des **services de conseil juridique** et des services de conseil informatique au gouvernement de la Fédération de Russie ou à des personnes morales, des entreprises ou des entités établies dans ce pays.*

*Iter Il est interdit de fournir, directement ou indirectement, des services d'études de marché et de sondages d'opinion, des services d'essais et d'analyses techniques ainsi que des services de publicité au gouvernement de la Fédération de Russie ou à des personnes morales, des entreprises ou des entités établies en Fédération de Russie.*

*2 Les interdictions prévues aux al. 1 à Iter ne s'appliquent pas aux services destinés à l'usage exclusif de personnes morales, d'entreprises ou d'entités établies en Fédération de Russie qui sont détenues ou contrôlées exclusivement ou conjointement par des personnes morales, des entreprises ou des entités constituées selon le droit suisse, le droit d'un État membre de l'EEE ou le droit du Royaume-Uni.*

*2bis Les interdictions prévues aux al. 1 et Ibis ne s'appliquent pas aux services qui sont nécessaires : a. à l'exercice des droits de la défense dans le cadre d'une procédure judiciaire ou du droit à un recours effectif ; b. pour garantir l'accès aux procédures judiciaires,*

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 1359.

<sup>19</sup> Ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine du 4 mars 2022, modification du 23 novembre 2022, disponible à l'adresse : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2022/708/fr>.

*administratives ou arbitrales en Suisse, dans un État membre de l'EEE ou au Royaume-Uni, ou pour la reconnaissance ou l'exécution d'un jugement ou d'une sentence arbitrale rendus en Suisse, dans un État membre de l'EEE ou au Royaume-Uni.*

*2ter Les interdictions prévues aux al. 1bis et 1ter ne s'appliquent pas aux services qui sont nécessaires : a. à des urgences de santé publique ; b. à la prévention ou à l'atténuation à titre urgent d'un événement susceptible d'avoir des effets graves et importants sur la santé et la sécurité humaines ou sur l'environnement ; c. en réaction à des catastrophes naturelles.*

*2quater L'interdiction prévue à l'al. 1bis ne s'applique pas aux services nécessaires aux mises à jour de logiciels à des fins non militaires et pour un utilisateur final non militaire.*

*3 Le SECO peut, après avoir consulté les services compétents du DFAE et du DFF, autoriser des dérogations aux interdictions prévues aux al. 1 à 1ter, dès lors que des services sont nécessaires :*

*a. à des activités humanitaires, telles que l'acheminement d'une assistance ou la facilitation de cet acheminement, y compris en ce qui concerne les fournitures médicales et les denrées alimentaires ou le transfert de travailleurs humanitaires et de l'aide connexe, ou à des fins d'évacuation ;*

*b. à des activités de la société civile qui promeuvent directement la démocratie, les droits de l'homme ou l'état de droit en Fédération de Russie ;*

*c. aux activités officielles de représentations diplomatiques ou consulaires de la Suisse et de ses partenaires ou d'organisations internationales jouissant d'immunités conformément au droit international en Fédération de Russie ;*

*d. pour garantir l'approvisionnement énergétique de la Suisse ou d'un État membre de l'EEE en cas de pénurie grave, déclarée ou imminente ;*

*e. à l'achat, à l'importation ou au transport en Suisse ou dans un État membre de l'EEE de titane, d'aluminium, de cuivre, de nickel, de palladium ou de minerai de fer ;*

*f. pour assurer le fonctionnement d'infrastructures, de matériels et de logiciels qui sont critiques pour la santé et la sécurité humaines ou pour la sécurité de l'environnement ;*

*g. à l'établissement, à l'exploitation, à l'entretien, à l'approvisionnement en combustible, au retraitement du combustible et à la sûreté des capacités nucléaires civiles, et à la poursuite de la conception, de la construction et de la mise en service exigées pour la réalisation d'installations nucléaires civiles, à la fourniture de matériaux précurseurs pour la production de radio-isotopes médicaux et d'applications médicales similaires, ou de technologies critiques pour la surveillance des rayonnements dans l'environnement, ainsi qu'à une coopération nucléaire civile, en particulier dans le domaine de la recherche et du développement;*

*h. à la fourniture, par les opérateurs de télécommunication en Suisse ou dans un État membre de l'EEE, de services nécessaires :*

*1. au fonctionnement, à l'entretien et à la sécurité, y compris la cybersécurité, des services de communications électroniques, en Fédération de Russie, en Ukraine, en Suisse ou dans un État membre de l'EEE, entre la Fédération de Russie ou l'Ukraine et la Suisse ou un État membre de l'EEE, ou*

*2. aux services de centres de données en Suisse ou dans un État membre de l'EEE. » (nous mettons en évidence).*

***Annexe n°7 : Ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine du 4 mars 2022 modifiée le 23 novembre 2022.***

26. Quiconque enfreint l'art. 28e O-Ukraine est puni conformément à l'art. 9 de la LEmb qui prévoit que :

*« 1. Quiconque viole intentionnellement les dispositions des ordonnances visées à l'art. 2, al. 3, dont la violation est déclarée punissable est puni de l'emprisonnement pour un an au plus ou d'une amende de 500 000 francs au plus.*

*2 Dans les cas graves, la peine est l'emprisonnement pour cinq ans au plus. La peine privative de liberté peut être assortie d'une amende de 1 million de francs au plus.*

*3 Si l'auteur agit par négligence, la peine est l'emprisonnement pour trois mois au plus ou une amende de 100 000 francs au plus. »*

*Annexe n°6 : Loi fédérale n°946.231 sur l'application de sanctions internationales, dite « Loi sur les embargos », du 22 mars 2002.*

Cette disposition s'applique également aux avocats qui, sur le territoire suisse, violeraient, en tant qu'auteurs ou complices, les sanctions prévues à l'art. 28e O-Ukraine, mesures reprises par la Suisse des Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique.

**4.3 Les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique portent atteinte à la mission et à l'exercice de la profession d'avocat**

27. Les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 portent atteinte au secret professionnel, contreviennent à l'indépendance de l'avocat, principes fondamentaux qui ne sont pas, faut-il le rappeler, le privilège d'une profession mais une garantie pour l'ensemble des justiciables. Surtout, de manière discrétionnaire, ces mesures posent une entrave à l'un des droits les plus essentiels, celui de l'accès au droit, sinon le rendent impossible.

**4.3.1 Ces mesures portent atteinte au respect du secret professionnel**

28. Le secret professionnel de l'avocat est consacré en droit suisse dans le Code pénal et la LLCA.

L'art. 321 du Code pénal suisse prévoit que :

*« 1. Les ecclésiastiques, avocats, défenseurs en justice, notaires, conseils en brevet, contrôleurs astreints au secret professionnel en vertu du code des obligations, médecins, dentistes, chiropraticiens, pharmaciens, sages-femmes, psychologues, infirmiers, physiothérapeutes, ergothérapeutes, diététiciens, optométristes, ostéopathes, ainsi que leurs auxiliaires, qui auront révélé un secret à eux confié en vertu de leur profession ou dont ils avaient eu connaissance dans l'exercice de celle-ci, seront, sur plainte, punis d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.*

*Seront punis de la même peine les étudiants qui auront révélé un secret dont ils avaient eu connaissance à l'occasion de leurs études.*

*La révélation demeure punissable alors même que le détenteur du secret n'exerce plus sa profession ou qu'il a achevé ses études.*

2. La révélation ne sera pas punissable si elle a été faite avec le consentement de l'intéressé ou si, sur la proposition du détenteur du secret, l'autorité supérieure ou l'autorité de surveillance l'a autorisée par écrit.

3. Demeurent réservées les dispositions de la législation fédérale et cantonale statuant un droit d'aviser une autorité et de collaborer; une obligation de renseigner une autorité ou une obligation de témoigner en justice »<sup>20</sup>.

L'art. 13 de la LLCA, dispose :

*« L'avocat est soumis au secret professionnel pour toutes les affaires qui lui sont confiées par ses clients dans l'exercice de sa profession ; cette obligation n'est pas limitée dans le temps et est applicable à l'égard des tiers. Le fait d'être délié du secret professionnel n'oblige pas l'avocat à divulguer des faits qui lui ont été confiés.*

*2 Il veille à ce que ses auxiliaires respectent le secret professionnel. »*

La jurisprudence européenne reconnaît la nécessité de protéger la confidentialité des échanges entre un justiciable et son avocat comme condition sine qua non du libre accès du justiciable à un avocat<sup>21</sup>.

29. Dans un arrêt du 8 décembre 2022, la CJUE a rappelé le contenu de la mission fondamentale de défense des justiciables confiée aux avocats et justifie la protection spécifique à leur secret professionnel :

*« Cette mission fondamentale comporte, d'une part, l'exigence, dont l'importance est reconnue dans tous les États membres, que tout justiciable doit avoir la possibilité de s'adresser en toute liberté à son avocat, dont la profession même englobe, par essence, la tâche de donner, de façon indépendante, des avis juridiques à tous ceux qui en ont besoin et, d'autre part, celle, corrélative, de loyauté de l'avocat envers son client »<sup>22</sup>.*

30. L'acte attaqué instaure un régime général d'interdiction de fournir de services de conseil juridique, en dehors de toute procédure contentieuse. Il met en place un mécanisme de demande d'autorisation

---

<sup>20</sup> Code pénal suisse, article 321, disponible à l'adresse : [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757\\_781\\_799/fr#book\\_2/tit\\_18/lvl\\_u9](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/fr#book_2/tit_18/lvl_u9)

<sup>21</sup> CJUE, 18 mai 1982, *AM&S Europe Limited/Commission européenne*, aff.155/79 ; TUE, ordonnance du 4 avril 1990, *Hilti*, aff. T-30/89 ; CJUE, 17 septembre 2007, *Akzo Nobel Chemicals et Akros Chemicals/Commission européenne*, aff. jointes T-125/03 et T-253/03, confirmé par l'arrêt *Akzo Nobel Chemicals et Akros Chemicals/Commission européenne* du 14 septembre 2010, aff. C-550/07 P, CEDH, 24 juillet 2008, *André e.a. c. France*, requête n°18603/03.

<sup>22</sup> Arrêt de la Cour du 18 mai 1982, *AM & S Europe/Commission*, 155/79, EU:C:1982:157, pt. 18

préalable lorsque la fourniture de services est nécessaire ou acceptable dans une série de cas définies par le législateur. De ce fait, pour pouvoir conseiller une personne morale, entité ou organisme russe qui souhaite le consulter, un avocat doit impérativement obtenir, pour les domaines listés, une autorisation préalable.

31. Ce mécanisme n'est manifestement pas compatible avec le droit des communications entre les avocats et clients, garanti par l'art. 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'art. 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (« CESDH »).
32. L'Avocat Général Léger, dans ses conclusions a affirmé que :

*« [le] secret professionnel est la base de la relation de confiance qui existe entre l'avocat et son client. Il impose à l'avocat de ne divulguer aucune information qui lui a été communiquée par son client [...]. Le secret professionnel constitue également une garantie essentielle de la liberté de l'individu et du bon fonctionnement de la justice »<sup>23</sup>.*

33. Le système d'autorisation en question ne respecte pas ce principe. Le mécanisme contraint l'avocat, lorsqu'il souhaite demander une autorisation de déroger au régime général d'interdiction, à divulguer à l'autorité compétence des détails relatifs à son client potentiel, alors que ces éléments sont protégés par le secret professionnel. Ce système est contraire au respect des communications entre les avocats et leurs clients, garanti à l'art. 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

#### **4.3.2 Ces mesures portent atteinte à l'indépendance des avocats**

34. En outre, la mission de l'avocat suppose également son indépendance absolue par rapport à l'autorité publique, aux tiers comme à son client. Ce principe de l'indépendance constitue également une exigence reconnue dans l'ensemble des États membres, dont la violation est susceptible d'être sanctionnée aux plans disciplinaire et judiciaire.

---

<sup>23</sup> Conclusions de l'Avocat général Léger du 10 juillet 2001 dans l'affaire *Wouters*, C-309/99, EU :C :2001 :390, pt. 182 citées par la Cour EDH dans son arrêt du 24 juillet 2008, *André e.a./France*, requête n° 18603/03, pts. 16 et 41.

35. En ce sens, les Principes de base relatifs au rôle du barreau adoptés par l'Organisation des Nations Unies<sup>24</sup> affirment que :

*« Les pouvoirs publics veillent à ce que les avocats a) puissent s'acquitter de toutes leurs fonctions professionnelles sans entrave, intimidation, harcèlement ni ingérence indue ; b) puissent voyager et consulter leurs clients librement, dans le pays comme à l'étranger ; et c) ne fassent pas l'objet, ni ne soient menacés de poursuites ou de sanctions économiques ou autres pour toutes mesures prises conformément à leurs obligations et normes professionnelles reconnues et à leur déontologie »<sup>25</sup>.*

Les mêmes principes prohibent par ailleurs toute assimilation entre l'avocat et ses clients ou leur cause<sup>26</sup>.

36. De même, les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale énoncent :

*« Les États doivent veiller à ce que les prestataires d'assistance juridique puissent accomplir leur travail efficacement, librement et indépendamment. Ils doivent notamment veiller à ce que les prestataires d'assistance juridique soient en mesure de s'acquitter de toutes leurs fonctions professionnelles sans entrave, intimidation, harcèlement ni ingérence indue ; puissent voyager, consulter et rencontrer leurs clients librement et en toute confidentialité aussi bien dans leur pays qu'à l'étranger, et accéder librement aux dossiers de l'accusation et autres dossiers pertinents ; et ne fassent pas l'objet, ni ne soient menacés, de poursuites ou de sanctions économiques, administratives ou autres pour toutes mesures prises conformément à leurs obligations et normes professionnelles reconnues et à leur déontologie »<sup>27</sup>.*

37. Le caractère fondamental du secret professionnel de l'avocat, ainsi que de son indépendance impliquent bien entendu qu'un Ordre, dont l'une des premières missions consiste à garantir

---

<sup>24</sup> Les Principes de base relatifs au rôle du barreau ont été adoptés par les Nations Unies lors du Huitième Congrès pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à La Havane du 27 août au 7 septembre 1990 (A/CONF.144/28/Rev.1, p. 124 ss). Le 18 décembre 1990, l'Assemblée générale des Nations Unies en a pris acte dans le cadre de sa résolution relative aux droits de l'homme dans l'administration de la justice (AGNU, Rés. 45/166, 18. 12. 1990, A/RES/45/166, §4).

<sup>25</sup> *Ibidem*, §16.

<sup>26</sup> *Ibidem*, §18.

<sup>27</sup> AGNU, Rés. 67/87 20 décembre 2012, Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale, A/RES/67/187, Principe 12.

l'exercice adéquat de la profession dans l'intérêt supérieur de l'État de droit, puisse intervenir conformément à la jurisprudence du Tribunal (*supra* §7) dans le cadre d'une procédure pendante mettant en jeu différentes questions de principe sur l'indépendance des membres du barreau.

38. Le mécanisme prévu au Règlement attaqué constitue indiscutablement une atteinte au principe de l'indépendance de l'avocat dont il importe de souligner la valeur cardinale. Il est indispensable d'assurer à ce dernier une indépendance totalement incompatible avec la possibilité pour un tiers, notamment une autorité exécutive, d'influencer arbitrairement le processus d'acceptation et la conduite des mandats de l'avocat.
39. Le Code de déontologie des avocats européens consacre ce principe dans son art. 2.1.
40. L'obligation de demander cette autorisation préalable à l'autorité compétente en vue de fournir des conseils juridiques à certaines personnes entraîne une ingérence manifeste au principe d'indépendance de l'avocat.
41. Par conséquent, dans la mesure où l'indépendance de l'avocat et le secret professionnel, tels qu'ils sont appréhendés au sein de la requête introduite, sont remis cause en l'espèce par les différents Ordres, la Partie intervenante a pleinement vocation à intervenir dans le cadre de la présente procédure.

#### **4.4 Les mesures restrictives imposées par les Règlements 2022/1904 et 2022/2474 en ce qui concerne les services de conseil juridique portent atteinte à l'accès au droit**

42. Le droit de solliciter des conseils juridiques est indissociable du droit d'accès à un avocat dans le cadre d'une procédure judiciaire et, plus généralement, de celui de l'accès au droit.
43. L'état de droit caractérise une société dans laquelle chacun est soumis au respect du droit. Avant tout un modèle théorique, l'état de droit est devenu un véritable thème politique puisque cette notion est aujourd'hui considérée comme le principal élément constitutif des régimes démocratiques. Ainsi, lorsque un État est caractérisé par un état de droit, ce concept se pare d'une majuscule. Érigé en véritable dogme, l'État de droit est aujourd'hui souvent posé comme un postulat ou un axiome dont la validité n'appelle nulle démonstration<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> CHEVALLIER, L'État de droit, 4<sup>e</sup> éd., 2003, p. 9 ; GIROUD, État de droit et confiscation internationale : Quels enjeux pour l'État helvétique, in : Giroud/Borghini (éd.), État de droit et confiscation internationale, 2010, p. 1 ss.



44. Dans cet esprit, les Principes de base relatifs au rôle du barreau rassemblent les garanties fondamentales nécessaires à un fonctionnement libre, indépendant et intègre de la profession d'avocat. Se référant à la Charte des Nations Unies<sup>29</sup>, à la Déclaration universelle des droits de l'Homme<sup>30</sup>, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>31</sup>, au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>32</sup> ainsi qu'à d'autres textes onusiens, les Principes de base rappellent d'une part que :

*« [...] la protection adéquate des libertés fondamentales et des droits de l'homme, qu'ils soient économiques, sociaux et culturels ou civils et politiques, dont toute personne doit pouvoir jouir, exige que chacun ait effectivement accès à des services juridiques fournis par des avocats indépendants »<sup>33</sup>.*

Et d'autre part que :

*« [...] les associations professionnelles d'avocats ont un rôle crucial à jouer en ce qui concerne le respect des normes établies et de la déontologie de leur profession, la défense de leurs membres contre toute restriction ou interférence injustifiée, le libre accès de toutes les personnes qui en ont besoin aux services juridiques et la coopération avec les institutions gouvernementales et autres au service de la justice et de l'intérêt commun »<sup>34</sup>.*

Les avocats sont ainsi reconnus comme acteurs fondamentaux de l'état de droit, garants des droits humains et des libertés fondamentales, et leur indépendance est placée au cœur de l'exercice de leurs fonctions.

45. C'est ainsi que l'art.47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantit le droit à un recours effectif et l'accès à la justice. Il précise que « [t]oute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter ». Cette disposition, dont le champ d'application n'est pas limité, reste étroitement liée à l'art. 6§1 de la CESDH<sup>35</sup>, qui détermine les garanties procédurales des art. 29 et suivants de la Constitution fédérale de la Confédération suisse.

---

<sup>29</sup> Charte des Nations Unies, Conférence de San Francisco, 26 juin 1945.

<sup>30</sup> AGNU, Rés. 217 (III) A, Déclaration universelle des droits de l'Homme, 10 décembre 1948, A/RES/217 (III).

<sup>31</sup> AGNU, Rés. 2200 A (XXI), Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966, A/RES/2200A (XXI).

<sup>32</sup> AGNU, Rés. 2200A (XXI), Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, A/RES/2200A (XXI).

<sup>33</sup> Principes de base relatifs au rôle du barreau, Préambule.

<sup>34</sup> *Idem*.

<sup>35</sup> BOILLAT/O'FLAHERTY, Manuel de droit européen en matière d'accès à la justice, 2016, p. 79.

Or un exercice satisfaisant de ces droits, indépendamment du cadre judiciaire, dépend de la capacité du justiciable, personne physique comme morale, à obtenir une évaluation professionnelle et des informations concrètes quant à sa situation juridique.

46. Rappelons que la notion de responsabilité pénale de la personne morale existe en Suisse comme dans plusieurs États de l'Union européenne.
47. Ce principe a d'ailleurs été rappelé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans sa Recommandation sur la liberté d'exercice de la profession d'avocats, qui se fonde sur les Principes de base relatifs au rôle du barreau et qui relève que les devoirs des avocats envers leurs clients doivent être notamment de « *les conseiller quant à leurs droits et obligations juridiques* » et de « *s'efforcer avant tout de résoudre une affaire à l'amiable* », de même que « *[t]outes les mesures nécessaires devraient être prises pour veiller à ce que toute personne ait un accès effectif à des services juridiques fournis par des avocats indépendants.* »<sup>36</sup>.
48. La Cour EDH s'appuie également régulièrement sur les Principes de base relatifs au rôle du barreau pour rappeler la garantie d'accès à des services de conseil juridique<sup>37</sup>.

De même, en 2021, la Commission européenne soulignait dans son rapport annuel sur l'état de droit qu'un « *système judiciaire efficace exige que les avocats soient libres d'exercer leurs activités de conseil et de représentation de leur client* »<sup>38</sup>.

49. En distinguant le cas des personnes physiques de celui des personnes morales établies en Russie, le Règlement prive ces dernières de tout accès au droit, par l'office d'un avocat, affaiblissant ainsi la portée des principes universels consacrés par les textes internationaux de protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

En outre, les services de l'avocat ne sauraient être assimilés à une prestation commerciale. Ce postulat sur lequel repose le règlement attaqué porte la marque d'une méconnaissance de la mission de l'avocat dans une société démocratique.

---

<sup>36</sup> Recommandation No. R(2000)21 du Comité des Ministres aux États membres sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat, 25.10.2000, p. 4.

<sup>37</sup> Cour EDH, *Sialkowska c. Pologne*, n° 8932/05, 22.3.2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0322JUD000893205, par. 55 ; Cour EDH, *Staroszczyk c. Pologne*, n° 59519/00, 22.3.2007, par. 72.

<sup>38</sup> Rapport 2021 de la Commission européenne sur l'état de droit, COM/2021/700, p. 6.

## PAR CES MOTIFS

L'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE demande à Mesdames et Messieurs les Président et juges composant le Tribunal de l'Union européenne d'accepter la présente demande en intervention.

À Paris, le 31 mars 2023,

Pour l'ORDRE DES AVOCATS DE  
GENÈVE,

Son conseil, François Zimeray



**BORDEREAU DES ANNEXES**

N°	Description du document	Langue	Page et § de la présente demande où l'annexe est mentionnée	Nombre de pages de chaque annexe
1	Publication de la requête « Ordre des avocats à la cour de Paris et Couturier/Conseil » au Journal officiel de l'Union européenne en date du 20 février 2023.	Français	4	2
2	Statuts de l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE de 2019, état 2020.	Français	8	13
3	Us & Coutumes de l'ORDRE DES AVOCATS DE GENÈVE adoptés par le Conseil de l'Ordre des avocats de Genève le 5 octobre 2017, état 2021.	Français	9	12
4	Loi fédérale n° 935.61 sur la libre circulation des avocats du 23 juin 2000.	Français	10	11
5	Loi n°E 6 10 sur la profession d'avocat du 26 avril 2002.	Français	10	14
6	Loi fédérale n°946.231 sur l'application de sanctions	Français	12 et 15	6

	internationales, dite « Loi sur les embargos », du 22 mars 2002.			
7	Ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine du 4 mars 2022 modifiée le 23 novembre 2022	Français	14	120