



18.038

**Rapport**  
**sur le classement de la motion Vogler 12.3372**  
**«Elaboration d'une loi réglant tous les aspects**  
**de la profession d'avocat»**

du 11 avril 2018

---

Monsieur le Président,  
Madame la Présidente,  
Mesdames, Messieurs,

Nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2012 M 12.3372      Elaboration d'une loi réglant tous les aspects de la profes-  
sion d'avocat

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mes-  
dames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

11 avril 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset  
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

# Rapport

## 1 Contexte

La motion Vogler 12.3372 «Elaboration d'une loi réglant tous les aspects de la profession d'avocat», déposée le 3 mai 2012 et adoptée par le Parlement le 28 septembre 2012 (Conseil national) et le 14 mars 2013 (Conseil des Etats), charge le Conseil fédéral «de soumettre au Parlement un projet réglant tous les aspects de la profession d'avocat». Cette motion vise principalement à réglementer quatre points:

1. *Organisation des études d'avocats sous forme de sociétés*: la question de savoir si les avocats peuvent exercer dans le cadre de sociétés de capitaux, et si oui, dans quelles conditions, devrait être réglée au niveau fédéral.
2. *Uniformisation des conditions de formation des avocats*: les exigences en matière d'admission à la profession d'avocat, qui sont actuellement précisées par le droit cantonal, devraient être harmonisées au niveau fédéral.
3. *Registre central des avocats*: pour plus de transparence et de clarté, il conviendrait aussi de créer un registre central fédéral recensant tous les avocats inscrits en Suisse.
4. *Champ d'application personnel*: à la différence de la loi du 23 juin 2000 sur les avocats (LLCA)<sup>1</sup>, la loi devrait s'appliquer non seulement aux avocats plaissant devant les tribunaux mais aussi aux avocats-conseils.

Dans son avis du 15 août 2012, le Conseil fédéral a rappelé que la LLCA unifie déjà dans une large mesure les règles relatives à la profession d'avocat (règles professionnelles, sanctions disciplinaires et conditions d'inscription au registre cantonal des avocats notamment). Il s'est déclaré volontiers disposé à proposer une réglementation des conditions d'admission à la profession d'avocat (conditions de formation de délivrance du brevet d'avocat), à envisager la création d'un registre fédéral des avocats, et enfin à proposer une réglementation de l'organisation des études d'avocats (ce dernier point n'ayant volontairement pas été examiné lors des travaux préparatoires de la LLCA). En revanche, le Conseil fédéral a fait part à ce stade déjà de ses réserves quant à la question de l'extension du champ d'application personnel aux titulaires d'un brevet d'avocat qui n'ont pas l'intention de pratiquer dans le cadre du monopole de représentation.

Dans les mois qui ont suivi l'adoption de la motion, l'Office fédéral de la justice a donc élaboré un projet de révision totale de la LLCA. Des contacts réguliers ont eu lieu avec des représentants de la Fédération Suisse des Avocats (FSA). Précédemment au dépôt de la motion Vogler, la FSA avait en effet elle-même procédé à des réflexions sur les modifications de la LLCA qui lui paraissaient souhaitables.

<sup>1</sup> RS 935.61

## 2 Justification de la proposition de classement

Si le Conseil fédéral propose aujourd'hui de classer la motion, c'est pour les raisons suivantes:

- Assez rapidement, la nécessité de réglementer l'organisation des études d'avocats sous forme de sociétés n'a plus paru évidente. La jurisprudence du Tribunal fédéral, et plus particulièrement l'ATF 138 II 440 du 7 septembre 2012 publié peu après l'avis du Conseil fédéral du 15 août 2012 sur la motion Vogler 12.3372 a, dans une certaine mesure en tout cas, clarifié la situation juridique en admettant le principe de l'exercice de la profession d'avocat sous forme de sociétés de capitaux. Cette jurisprudence a été développée par le Tribunal fédéral dans plusieurs arrêts successifs<sup>2</sup>.
- En ce qui concerne l'uniformisation des conditions de délivrance des brevets d'avocat cantonaux, il est apparu que les différences entre les exigences cantonales étaient trop importantes pour envisager une solution uniforme au niveau suisse. Par exemple, presque tous les cantons exigent qu'une partie du stage soit effectuée dans une étude d'avocat. Le canton de Zurich toutefois, qui délivre un nombre très élevé de brevets, n'oblige pas les candidats aux examens du brevet d'avocat à effectuer une partie du stage dans une étude d'avocat; il se serait donc trouvé confronté à de sérieuses difficultés pratiques si la législation fédérale avait prescrit une période de stage de plusieurs mois à effectuer dans une étude d'avocat.
- Pour permettre la création d'un registre des avocats au niveau fédéral, il s'agissait de réaliser un test-pilote dans le canton de Saint-Gall en utilisant certaines données du registre dont dispose déjà la FSA (REGAVO). Or, la réalisation de ce test-pilote, en collaboration avec l'autorité de surveillance sur les avocats saint-galloise, a été plusieurs fois reportée. La création d'un registre central pourrait cas échéant toujours se faire dans le cadre plus global de l'harmonisation de l'informatique dans la justice pénale<sup>3</sup>. Il ne se justifie pas de maintenir la motion uniquement pour réaliser cet objectif.
- En ce qui concerne le champ d'application personnel de la loi, le Conseil fédéral avait manifesté ses réserves quant à son extension aux avocats qui ne pratiquent que le seul conseil juridique. L'activité de ces avocats se situant en dehors des monopoles de représentation cantonaux et fédéraux, elle n'est pas réglementée au niveau fédéral et peut donc être menée par toute personne qui le souhaite, sans nécessité d'une surveillance particulière ni même d'une formation spécifique<sup>4</sup>. L'activité de conseil juridique n'est pas réglementée en Suisse. La LLCA définit le champ d'application personnel par rapport aux activités de monopole, qui elles sont réglementées et réservées aux seuls avocats inscrits à un registre cantonal. Une fois inscrit au registre,

<sup>2</sup> Cf. ATF 2C 560/2015 du 11 janvier 2016, jurisprudence et doctrine citées au cons. 3.1 ainsi que l'arrêt 2C\_1054/2016 du 15 décembre 2017.

<sup>3</sup> [www.his-programm.ch/fr/Projets](http://www.his-programm.ch/fr/Projets)

<sup>4</sup> Plusieurs cantons ont certes étendu le champ d'application personnel de la LLCA aux personnes qui utilisent leur titre d'avocat pour pratiquer uniquement le conseil juridique de manière indépendante.

un avocat est toutefois soumis aux règles professionnelles pour l'ensemble de son activité, et pas seulement pour les activités menées dans le cadre du monopole.

- Dans ces circonstances, la FSA a fait savoir qu'elle ne souhaitait plus une révision totale de la LLCA. Le Conseil fédéral n'entend pas poursuivre des travaux législatifs contre l'avis des milieux professionnels qui les avaient dans un premier temps souhaités et initiés.

### **3 Conclusion**

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral propose de classer la motion Vogler 12.3372.