CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
MME LAILA MEDINA
présentées le 26 novembre 2026 (1)

Affaire C-866/24 P

Ordre des avocats à la cour de Paris,
Julie Couturier
contre
Conseil de l'Union européenne

« Pourvoi – Mesures restrictives prises eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine – Interdiction de fournir des services de conseil juridique au gouvernement russe et aux entités établies en Russie – Mission fondamentale des avocats dans une société démocratique – Droit des avocats de fournir des services de conseil juridique – Droit de se faire conseiller par un avocat en dehors d'un contexte contentieux – Articles 7, 47 et article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Indépendance de l'avocat – État de droit – Proportionnalité – Sécurité juridique »

I. Introduction

1. Les présentes conclusions concernent un pourvoi formé par l'Ordre des avocats à la cour de Paris, ainsi que par un avocat inscrit à cet ordre (2), contre l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 2 octobre 2024, Ordre des avocats à la cour de Paris et Couturier/Conseil (T-798/22, EU:T:2024:671) (3).

2. Par cet arrêt, le Tribunal a rejeté le recours des requérants tendant à l'annulation, sur le fondement de l'article 263 TFUE :

– de l'article 1er, point 12, du règlement (UE) 2022/1904 du Conseil, du 6 octobre 2022, modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2022, L 259 I, p. 3), en tant qu'il remplace et modifie l'article 5 quindecies, paragraphes 2 et 4 à 12, du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 1) ;

– de l'article 1er, point 13, du règlement (UE) 2022/2474 du Conseil, du 16 décembre 2022, modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2022, L 322 I, p. 1), en tant qu'il remplace et modifie l'article 5 quindecies, paragraphes 2 et 4 à 11, du règlement n° 833/2014, et

– de l'article 1er, point 13, du règlement (UE) 2023/427 du Conseil, du 25 février 2023, modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant

la situation en Ukraine (JO 2023, L 59 I, p. 6), en tant qu'il insère un nouvel article 12 ter, paragraphe 2 bis, dans le règlement nº 833/2014,

pour ce qui concernait les services de conseil juridique (4).

3. Par les dispositions litigieuses, le Conseil de l'Union européenne a instauré l'interdiction de fournir, directement ou indirectement, des services de conseil juridique au gouvernement russe, ainsi qu'à des personnes morales, entités ou organismes établis en Russie. Cette interdiction ne s'applique toutefois pas aux services strictement nécessaires à l'exercice des droits de la défense dans le cadre d'une procédure judiciaire et du droit à un recours effectif, ni aux services strictement nécessaires pour garantir l'accès aux procédures judiciaires, administratives ou d'arbitrage dans un État membre (5). Le Conseil a également prévu, en tant que dérogation à cette interdiction, des dispositions permettant aux autorités compétentes d'autoriser la fourniture des services de conseil juridique dans certains cas spécifiques, comme, par exemple, à des fins humanitaires, pour assurer un approvisionnement critique énergétique dans l'Union, ou lorsque ces services étaient nécessaires à la cession d'actifs en Russie ou à la liquidation d'activités dans ce pays avant le 23 décembre 2023 (6).

4. La présente affaire exige d'examiner, quant à la recevabilité, si l'interdiction en cause est susceptible de concerner directement les requérants et, en outre, si cette interdiction et les dispositions dérogatoires comportent des mesures d'exécution au sens du troisième membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Sur le fond, cette affaire requiert que la Cour établisse, d'abord, si les requérants, en leur qualité d'ordre d'avocats et d'avocat, peuvent être considérés, dans les circonstances de l'espèce, comme étant titulaires du droit protégé par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (7), relatif au droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial. Par ailleurs, la Cour sera amenée à interpréter l'article 47 de la Charte, afin de déterminer si, contrairement à ce que le Tribunal a estimé dans l'arrêt attaqué, cet article protège le droit de se faire conseiller par un avocat, notamment en dehors d'un contexte contentieux.

5. Cette affaire est liée à l'affaire C-865/24 P, qui concerne le pourvoi formé par l'Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles, ainsi que par d'autres ordres d'avocats et avocats, contre l'arrêt du 2 octobre 2024, Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles e.a./Conseil (T-797/22, EU:T:2024:670). Les conclusions dans cette affaire sont également présentées ce jour (8).

II. Les faits à l'origine du litige et la procédure au principal

A. Les antécédents du litige

6. Les antécédents du litige sont exposés aux points 2 à 17 de l'arrêt attaqué et peuvent, pour les besoins des présentes conclusions, être résumés comme suit.

7. Les requérants sont un ordre d'avocats et une avocate inscrite à cet ordre.

8. À la suite de l'annexion illégale de la République autonome de Crimée, ainsi que de la ville de Sébastopol (Ukraine), par la Fédération de Russie, en mars 2014, le Conseil a adopté, sur le fondement de l'article 29 TUE, la décision 2014/512/PESC, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 13). Par cette décision, il a introduit des mesures ciblant les domaines de l'accès aux marchés des capitaux, de la défense, des biens à double usage et des technologies sensibles, notamment dans le secteur énergétique. Le Conseil a également adopté, sur le fondement de l'article 215, paragraphe 1, TFUE, le règlement nº 833/2014, qui contenait des dispositions plus détaillées pour donner effet, tant au niveau de l'Union que dans les États membres, aux prescriptions de la décision 2014/512.

9. Par ailleurs, en réponse à l'attaque perpétrée, le 24 février 2022, par les forces armées de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, ainsi qu'à la violation de l'intégrité territoriale, de la souveraineté et de l'indépendance de ce pays depuis lors, le Conseil a adopté, entre autres mesures, la décision (PESC)

2022/1909, du 6 octobre 2022, modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2022, L 259 I, p. 122). À cette même date, le Conseil a adopté le règlement 2022/1904, donnant effet à cette décision.

10. Le considérant 19 du règlement 2022/1904 est rédigé comme suit :

« [L]a décision (PESC) 2022/1909 étend l'interdiction actuelle de fournir certains services à la Fédération de Russie en interdisant la fourniture de services [...] de conseil juridique [...]. Les "services de conseil juridique" couvrent la fourniture de conseils juridiques aux clients en matière gracieuse, y compris les transactions commerciales, impliquant une application ou une interprétation du droit ; la participation à des opérations commerciales, à des négociations et à d'autres transactions avec des tiers, avec des clients ou pour le compte de ceux-ci ; et la préparation, l'exécution et la vérification des documents juridiques. Les "services de conseil juridique" ne comprennent pas la représentation, les conseils, la préparation de documents ou la vérification des documents dans le cadre des services de représentation juridique, à savoir dans des affaires ou des procédures devant des organes administratifs, des cours ou d'autres tribunaux officiels dûment constitués, ou dans des procédures d'arbitrage et de médiation. »

11. L'article 1er, point 12, du règlement 2022/1904 a inséré un nouvel article 5 quindecies dans le règlement no 833/2014, remplaçant l'ancien, et prévoyant l'interdiction suivante :

« 2. Il est interdit de fournir, directement ou indirectement, [...] des services de conseil juridique [...] :

a) au gouvernement russe ; ou

b) à des personnes morales, des entités ou des organismes établis en Russie.

[...]

5. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas à la prestation de services qui sont strictement nécessaires à l'exercice des droits de la défense dans le cadre d'une procédure judiciaire et du droit à un recours effectif.

6. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas à la prestation de services qui sont strictement nécessaires pour garantir l'accès aux procédures judiciaires, administratives ou d'arbitrage dans un État membre, ou pour la reconnaissance ou l'exécution d'un jugement ou d'une sentence arbitrale rendu dans un État membre, à condition qu'une telle prestation de services soit compatible avec les objectifs du présent règlement et du règlement [...] no 269/2014 du Conseil [(9)].

[...]

10. Par dérogation aux paragraphes 1 et 2, les autorités compétentes peuvent autoriser les services qui y sont visés, dans les conditions qu'elles jugent appropriées, après avoir établi que cela est nécessaire :

a) à des fins 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 Russie ; ou

c) au fonctionnement des représentations diplomatiques et consulaires de l'Union et des États membres ou des pays partenaires en Russie, y compris les délégations, les ambassades et les missions, ou les organisations internationales en Russie jouissant d'immunités conformément au droit international.

11. Par dérogation aux paragraphes 1 et 2, les autorités compétentes peuvent autoriser les services qui y sont visés, dans les conditions qu'elles jugent appropriées, après avoir établi que cela est nécessaire :

a) pour assurer un approvisionnement énergétique critique dans l'Union et à l'achat, à l'importation ou au transport dans l'Union de titane, d'aluminium, de cuivre, de nickel, de palladium et de minerai de fer ;

b) pour assurer le fonctionnement continu d'infrastructures, de matériels et de logiciels qui sont critiques pour la santé et la sécurité humaines ou pour la sécurité de l'environnement ;

c) à l'établissement, à l'exploitation, à l'entretien, à l'approvisionnement en combustible et 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 que pour une coopération nucléaire civile, en particulier dans le domaine de la recherche et du développement ; ou

d) à la fourniture, par les opérateurs de télécommunications de l'Union, de services de communications électroniques nécessaires au fonctionnement, à l'entretien et à la sécurité, y compris la cybersécurité, des services de communications électroniques, en Russie, en Ukraine, dans l'Union, entre la Russie et l'Union, et entre l'Ukraine et l'Union, ainsi qu'aux services de centres de données dans l'Union.

12. L'État membre concerné informe les autres États membres et la Commission de toute autorisation accordée en vertu des paragraphes 10 et 11 dans un délai de deux semaines suivant l'autorisation. »

12. Le 16 décembre 2022, le Conseil a adopté la décision (PESC) 2022/2478 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2022, L 322 I, p. 614), ainsi que le règlement 2022/2474.

13. L'article 1er, point 13, du règlement 2022/2474 a, pour ce qui concerne l'interdiction de fournir des services de conseil juridique, modifié l'article 5 quindecies du règlement nº 833/2014 sur un plan uniquement formel. L'article 5 quindecies, paragraphe 10, du règlement nº 833/2014 a ainsi opéré une fusion des anciens paragraphes 10 et 11 de cet article, sans que leur contenu normatif ait été modifié.

14. Le 25 février 2023, le Conseil a adopté la décision (PESC) 2023/434 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2023, L 59 I, p. 593), ainsi que le règlement 2023/427.

15. Le règlement 2023/427 n'a pas modifié le libellé de l'article 5 quindecies du règlement nº 833/2014. Toutefois, l'article 1er, point 13, du règlement 2023/427 a introduit une nouvelle dérogation à l'interdiction en cause, par l'intermédiaire d'un nouveau paragraphe 2 bis, inséré au sein de l'article 12 ter du règlement nº 833/2014. Cette nouvelle disposition a été libellée comme suit :

« 2 bis. Par dérogation à l'article 5 quindecies [du règlement nº 833/2014], les autorités compétentes peuvent autoriser la poursuite de la fourniture des services qui y sont énumérés jusqu'au 31 décembre 2023, lorsque la fourniture de ces services est strictement nécessaire à la cession d'actifs en Russie ou à la liquidation d'activités en Russie, pour autant que les conditions suivantes soient remplies :

a) ces services sont fournis aux personnes morales, entités ou organismes résultant de la cession, et à leur bénéfice exclusif ; et

b) les autorités compétentes statuant sur les demandes d'autorisation n'ont pas de motifs raisonnables de croire que les services pourraient être fournis, directement ou indirectement, au gouvernement russe ou à un utilisateur final militaire ou faire l'objet d'une utilisation finale militaire en Russie. »

B. **La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué**

16. Par requête déposée au greffe du Tribunal le 28 décembre 2022, les requérants ont demandé l'annulation des dispositions litigieuses. L'Ordre des avocats de Genève a été admis à intervenir au soutien des conclusions de ces requérants. La République d'Estonie, la Commission européenne ainsi que le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

17. À l'appui de leur recours, les requérants ont soulevé deux moyens, tirés, le premier, d'une violation de l'obligation de motivation prévue à l'article 296 TFUE et, le second, d'une violation de l'article 7, de l'article 47, paragraphe 2, et de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

18. Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté le recours des requérants (10). En particulier, il n'a pas estimé nécessaire d'examiner les fins de non-recevoir soulevées en première instance par le Conseil et par les parties intervenant à son soutien, en s'appuyant, à cet égard, sur l'arrêt du 26 février 2002, Conseil/Boehringer (C-23/00 P, EU:C:2002:118) (11). Sur le fond, le Tribunal a jugé que, contrairement à ce que les requérant faisaient valoir, les décisions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (12) et les règlements 2022/1904, 2022/2474 et 2023/427 ayant instauré l'interdiction en cause indiquaient, conformément à la jurisprudence de la Cour, la situation d'ensemble ayant conduit à son adoption et les objectifs généraux que le Conseil lui a assignés. Ainsi, il a conclu que l'interdiction en cause était suffisamment motivée (13). Par ailleurs, il a conclu à la validité de l'interdiction en cause et des dispositions dérogatoires, en considérant, en particulier, qu'elles ne violaient pas les articles 7 et 47 de la Charte. À cet égard, le Tribunal a notamment estimé que le droit fondamental de bénéficier des conseils juridiques d'un avocat n'est reconnu en droit de l'Union qu'en lien avec une procédure juridictionnelle déjà ouverte ou pouvant être prévenue ou anticipée, et non en dehors d'une telle procédure.

C. **Les conclusions des parties et la procédure devant la Cour**

19. Par leur pourvoi, les requérants, soutenus par l'Ordre des avocats de Genève, demandent à la Cour :

– d'annuler l'arrêt attaqué ;

– de statuer définitivement sur le litige en cause en faisant droit à leurs conclusions présentées en première instance (14), et

– de condamner le Conseil aux dépens.

20. Le Conseil, soutenu par la République d'Estonie, la Commission et la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (15), demande à la Cour de rejeter le pourvoi et de condamner les requérants aux dépens.

21. Une audience s'est tenue le 14 juillet 2026, au cours de laquelle les parties ont abordé les questions pour réponse orale posées par la Cour.

III. **Analyse du pourvoi**

A. **Sur la recevabilité**

22. Le Conseil fait valoir l'irrecevabilité partielle du recours introduit par les requérants devant le Tribunal en se référant aux observations formulées dans les écritures présentées en première instance. Dans ces écritures, le Conseil a soutenu que ce recours était irrecevable en ce qu'il portait sur le régime dérogatoire visé à l'article 5 quindecies, paragraphe 10, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, ainsi qu'à l'article 12 ter, paragraphe 2 bis, de ce règlement. En substance, le Conseil considère que ces dispositions comportent des mesures d'exécution et ne concernent pas individuellement ou directement les requérants. En outre, étant donné que l'application temporelle de l'article 12 ter, paragraphe 2 bis, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, serait déjà expirée, le Conseil soutient que les requérants n'ont pas démontré qu'ils disposent d'un intérêt actuel à demander son annulation. Pour leur part, la Commission et

la Haute représentante maintiennent leurs objections respectives quant à la recevabilité du recours tant en ce qui concerne l'interdiction en cause que les dispositions dérogatoires, qui, selon ces parties, ne concernent pas directement les requérants.

23. Les requérants réfutent ces arguments, en soutenant que la requête introduite en première instance vise à l'annulation d'un acte réglementaire qui ne comporte pas de mesures d'exécution et qui les affecte directement. D'une part, ils font valoir que, compte tenu du fait que la requérante-avocate exerce ses activités dans le secteur concerné par les dispositions litigieuses, sa position juridique est indubitablement affectée par ces dernières. S'agissant du requérant-ordre des avocats, il serait également directement concerné car, conformément à la jurisprudence constante, il est compétent pour représenter les intérêts de ses membres et, en même temps, il a la responsabilité disciplinaire de faire respecter le droit en vigueur et de sanctionner sa méconnaissance. D'autre part, les requérants estiment que les dispositions litigieuses leur sont appliquées immédiatement et sans qu'aucune mesure intermédiaire ne doive être adoptée. Concernant les dispositions dérogatoires, ils soulignent, plus concrètement, que celles-ci ne sont pas détachables de l'interdiction en cause, à l'égard de laquelle le Conseil ne conteste pas la recevabilité du recours.

24. À titre liminaire, il convient de relever que, dans l'arrêt attaqué, le Tribunal n'a pas examiné la fin de non-recevoir soulevée par le Conseil concernant l'irrecevabilité partielle du recours, en s'appuyant, à cet égard, sur la jurisprudence Boehringer. En particulier, il a estimé que, dans les circonstances du cas d'espèce, et dans un souci d'économie de la procédure, il y avait lieu d'examiner au fond le recours sans statuer préalablement sur la recevabilité de celui-ci, le recours étant, en tout état de cause et pour les motifs exposés dans l'arrêt attaqué, dépourvu de fondement (16).

25. Même si cette approche n'est pas susceptible de constituer, en tant que telle, une erreur de droit commise par le Tribunal, il me semble opportun d'examiner l'argumentation du Conseil sur la recevabilité du recours, ainsi que celle des autres parties intervenant à son soutien, afin de fournir à la Cour une réponse exhaustive sur toutes les questions soulevées par le présent pourvoi. À cet égard, je tiens à rappeler que la recevabilité d'un recours relevant de l'ordre public, elle peut être examinée à tout moment de la procédure par la Cour, même d'office (17). Cette question a d'ailleurs fait l'objet de débats entre les parties, non seulement dans leurs écritures en première instance et sur pourvoi, mais également lors de l'audience à la demande de la Cour.

26. La recevabilité d'un recours introduit au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, par une personne physique ou morale contre un acte dont elle n'est pas le destinataire, comme c'est le cas des requérants en l'occurrence, est subordonnée à la reconnaissance de la qualité pour agir, laquelle se présente dans deux cas de figure. D'une part, une personne peut former un tel recours à condition que l'acte attaqué la concerne directement et individuellement, conformément au deuxième membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. D'autre part, une personne peut introduire un recours contre un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution si celui-ci la concerne directement, conformément au troisième membre de phrase de cette disposition (18).

27. En l'espèce, il convient de déterminer si le recours introduit par les requérants devant le Tribunal correspondait à au moins un de ces deux cas de figure. Par ailleurs, à des fins de complétude, j'examinerai également l'argument par lequel le Conseil fait valoir que les requérants ne disposent en tout état de cause pas d'un intérêt à agir actuel pour demander l'annulation de l'article 12 ter, paragraphe 2 bis, du règlement nº 833/2014, tel que modifié.

1. *Acte règlementaire concernant directement les requérants et ne comportant pas de mesures d'exécution*

28. S'agissant du cas de figure prévu par le troisième membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, qui est celui contesté, en premier lieu, par le Conseil, il convient de relever que tant l'interdiction en cause que les dispositions dérogatoires résultent toutes du règlement nº 833/2014, tel que modifié par les règlements 2022/2474, 2014/512 et 2022/1904. Ces règlements constituent des actes réglementaires, dès lors qu'il s'agit d'actes de portée générale adoptés sur le fondement de

l'article 215 TFUE, lequel ne prévoit pas de recours à la procédure législative (19). Ni le Conseil, ni la Commission, ni la Haute représentante ne contestent cette considération.

29. Par ailleurs, en ce qui concerne l'interdiction en cause, visée à l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, celle-ci est susceptible, selon moi, d'affecter directement les requérants. Elle ne comporte par ailleurs pas de mesure d'exécution.

30. À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la condition selon laquelle une personne physique ou morale doit être directement concernée par la décision faisant l'objet du recours, telle que prévue à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, requiert la réunion de deux critères cumulatifs, à savoir, que la mesure contestée produise directement des effets sur la situation juridique du particulier et que cette mesure ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires chargés de la mettre en œuvre, cette mise en œuvre ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union, sans application d'autres règles intermédiaires (20).

31. En l'espèce, force est de constater, premièrement, que l'interdiction en cause, qui a eu pour effet de prohiber, depuis le 7 octobre 2022, la fourniture de services de conseil juridique au gouvernement russe et à toute personne morale, entité ou organisme établi en Russie, est susceptible d'affecter la position juridique de la requérante-avocate. En effet, ainsi que les requérants l'ont soutenu dans leur réplique devant le Tribunal, cette interdiction l'empêche non seulement de procurer ses services professionnels courants, mais crée aussi dans son chef l'obligation de procéder à des vérifications systématiques préalables avant d'accepter de fournir des conseils juridiques aux personnes visées par cette interdiction. En cas de non-respect de l'interdiction en cause, la requérante-avocate s'expose également à des sanctions, tant au titre du règlement nº 833/2014 (21) qu'au titre des normes qui régissent sa conduite au sein de son ordre d'appartenance. Enfin, il est clair que la prohibition et les obligations additionnelles que l'interdiction en cause impose à la requérante-avocate découlent de l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, lequel est immédiatement applicable et ne requiert pas l'adoption de mesures intermédiaires ou d'exécution.

32. Deuxièmement, une conclusion similaire peut être tirée en ce qui concerne le requérant-ordre d'avocats. À cet égard, il y a lieu de relever, à l'instar de ce que les requérants ont soutenu dans les écritures qu'ils ont présentées en première instance, que l'affectation directe de l'ordre d'avocats résulte, conformément à la jurisprudence constante (22), de sa qualité d'association agissant en lieu et place de ses membres, lesquels pourraient eux-mêmes être directement concernés, ainsi que je l'ai constaté au point précédent des présentes conclusions. En même temps, l'adoption de l'interdiction en cause a pour conséquence d'obliger le requérant-ordre d'avocats à surveiller désormais le respect de cette interdiction par ses membres, ainsi qu'à engager, le cas échéant, des procédures disciplinaires pouvant aboutir à l'adoption de sanctions. De nouveau, ces effets sur la position juridique du requérant-ordre d'avocats ont un caractère purement automatique et sont produits sans qu'aucune mesure intermédiaire ou d'exécution de l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, soit nécessaire.

33. À l'encontre des considérations qui précèdent, la Commission et la Haute représentante font valoir que, pour constater une affectation directe par l'interdiction en cause, les requérants auraient dû démontrer que cette interdiction les affecte de manière concrète et tangible au vu des services qu'ils fournissent au gouvernement russe ou aux personnes morales, entités ou organismes établis en Russie. Ainsi, la simple possibilité d'avoir des clients en provenance de ce pays ne suffirait pas pour satisfaire à la condition de l'affection directe établie par l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

34. Cependant, cet argument ne saurait prospérer. En effet, il convient de relever d'emblée que, jusqu'à l'adoption de l'interdiction en cause en réponse, parmi d'autres mesures, à l'agression perpétrée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine, cette fédération constituait l'un des pays avec lesquels l'Union européenne entretenait les liens les plus étroits. Cela donnait lieu à de très nombreuses interactions, dans le cadre desquelles des services de conseil juridique pouvaient être demandés quotidiennement aux membres d'un barreau, notamment par des personnes morales, des entités ou des organismes établis en Russie. Contrairement à ce que la Commission et la Haute représentante soutiennent, il y a dès lors lieu de

considérer que l'affectation directe des avocats par l'interdiction en cause n'est pas purement hypothétique, même en l'absence d'une démonstration de la fourniture préalable de services à des clients russes ou d'une expertise spécifique à ce genre de clientèle. De surcroît, force est de constater qu'une des caractéristiques du régime des mesures restrictives adoptées contre la Fédération de Russie dans le contexte actuel réside en son vaste champ matériel d'application, qui couvre une large gamme de matières juridiques. Cette circonstance a pour conséquence que même des avocats n'étant pas liés professionnellement à des clients en provenance de la Fédération de Russie avant l'instauration de l'interdiction en cause peuvent être sollicités par de tels clients pour fournir des services de conseil juridique au cours de la période d'application de cette interdiction (23). Enfin, il convient de relever que l'interdiction litigieuse a pour finalité, entre autres, d'empêcher le contournement des mesures restrictives adoptées à l'égard de la Russie (24). Or, cela implique que tout avocat est censé vérifier qu'il ne participe pas à ce type d'activités, en particulier dans le contexte normatif inédit et complexe qui régit actuellement les rapports entre l'Union européenne et la Fédération de la Russie.

35. Par conséquent, même en l'absence d'une preuve concrète de la fourniture préalable de services de conseil juridique au gouvernement russe ou à des personnes morales, des entités ou des organismes établis en Russie, ou d'une expertise spécifique à l'égard de tels clients, les requérants peuvent être considérés comme étant directement concernés par l'interdiction en cause.

36. Il s'ensuit que le recours introduit par les requérants devant le Tribunal satisfaisait aux conditions de recevabilité requises par le troisième membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, dans la mesure où il visait l'annulation de l'interdiction en cause prévue à l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement nº 833/2014, tel que modifié.

37. En ce qui concerne les dispositions dérogatoires visées à l'article 5 quindecies, paragraphe 10, et à l'article 12 ter, paragraphe 2 bis, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, j'estime, en revanche, que le Conseil et les parties intervenant à son soutien allèguent à bon droit que ces dispositions comportent des mesures d'exécution au sens du troisième membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

38. À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la condition relative à l'absence de mesures d'exécution exige de vérifier si l'Union ou les États membres ont adopté un acte par l'intermédiaire duquel les effets juridiques de l'acte règlementaire attaqué doivent se matérialiser à l'égard de ceux qui demandent son annulation (25). En outre, pour qu'un acte puisse être considéré comme une mesure d'exécution, il doit être susceptible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel (26). En substance, il s'agit de satisfaire à l'objectif du troisième membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, à savoir éviter qu'un particulier soit contraint d'enfreindre le droit pour pouvoir accéder au juge (27).

39. En l'espèce, s'agissant, premièrement, de l'article 5 quindecies, paragraphe 10, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, cette disposition instaure un système d'autorisation préalable en tant que dérogation à l'interdiction en cause visée aux paragraphes 2 et 4 à 9 de cet article. Selon ce système, les autorités compétentes « peuvent » autoriser la fourniture de certains services de conseil juridique dans les cas visés aux points a) à g) de ce paragraphe 10, « dans les conditions qu'elles jugent appropriées ». L'article 5 quindecies, paragraphe 11, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, ajoute, pour l'État membre qui accorde une telle autorisation, l'obligation d'en informer les autres États membres et la Commission dans un délai de deux semaines.

40. Il ressort dès lors du libellé de l'article 5 quindecies, paragraphe 10, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, que toute dérogation à l'interdiction en cause accordée au titre de cet article doit l'être par une décision des autorités nationales compétentes. Celles-ci disposent non seulement du pouvoir d'octroyer des autorisations, mais aussi d'une marge d'appréciation pour définir la procédure et les conditions qu'elles estiment convenables pour cet octroi, lesquelles peuvent varier sensiblement d'un État membre à l'autre, ce qui rend difficile l'évaluation abstraite de l'impact exact de ces dérogations. Par ailleurs, il y a lieu de considérer que la décision adoptée par les autorités nationales compétentes, quelle que soit sa teneur, constitue un acte contenant une appréciation spécifique de leur part, lequel matérialise donc les effets juridiques susceptibles d'affecter directement le demandeur d'une autorisation. Enfin, force est de

constater que tant les conditions de mise en œuvre des dispositions dérogatoires que l'acte adopté par les autorités nationales compétentes à la suite d'une demande spécifique sont susceptibles de faire l'objet d'un recours devant les juridictions nationales, qui ont la possibilité d'examiner le bien-fondé de l'appréciation effectuée par les autorités compétentes, sans qu'aucune lacune en matière de protection juridictionnelle ne puisse se produire.

41. La Cour me semble d'ailleurs avoir adopté une approche similaire dans l'arrêt du 22 juin 2021, Venezuela/Conseil (Affectation d'un État tiers) (C-872/19 P, EU:C:2021:507) (28). En effet, dans cet arrêt, elle a constaté que les interdictions établies par le règlement (UE) 2017/2063 (29) s'appliquaient sans laisser de pouvoir d'appréciation aux destinataires chargés de les mettre en œuvre et sans que l'adoption de mesures d'exécution, ni par l'Union ni par les États membres, fût nécessaire (30). Or, comme le Conseil le relève à juste titre, la Cour a pris soin de préciser que cette appréciation était « sans préjudice des mesures de dérogation ou d'autorisation » que le règlement 2017/2063 prévoyait également et qui, ainsi que la Cour l'a également signalé, « n'[étaient] pas en cause dans le cadre [de ce] litige ». Il convient de souligner que le libellé des mesures de dérogation ou d'autorisation du règlement 2017/2063 était essentiellement le même que celui de la disposition dérogatoire visée à l'article 5 quindecies, paragraphe 10, du règlement nº 833/2014, tel que modifié (31).

42. S'agissant, deuxièmement, de l'article 12 ter, paragraphe 2 bis, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, une conclusion similaire à celle exposée pour l'article 5 quindecies, paragraphe 10, de ce règlement peut être tirée. En effet, il convient de noter que l'article 12 ter, paragraphe 2 bis, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, prévoit la possibilité de déroger à l'interdiction en cause et établit, à nouveau, que les autorités compétentes « peuvent » autoriser la poursuite des services de conseil juridique jusqu'au 31 décembre 2023 lorsque la fourniture de ces services est strictement nécessaire à la cession d'actifs en Russie ou à la liquidation d'activités en Russie. Dans ce cas, le libellé de cette disposition ne prévoit pas que les autorités compétentes puissent adopter leurs décisions « dans les conditions qu'elles jugent appropriées ». Or, l'article 12 ter, paragraphe 2 bis, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, soumet l'octroi d'une autorisation à l'absence, dans le chef des autorités compétentes, de « motifs raisonnables de croire que les services pourraient être fournis, directement ou indirectement, au gouvernement russe ou à un utilisateur final militaire ou faire l'objet d'une utilisation finale militaire en Russie ». Il en découle que, comme pour l'article 5 quindecies, paragraphe 10, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, les autorités compétentes doivent réaliser une appréciation individuelle afin de déterminer s'il y a lieu d'octroyer l'autorisation sollicitée. Cette appréciation donne lieu à un acte qui matérialise les effets juridiques concrets sur le demandeur d'une autorisation et qui est, par ailleurs, susceptible d'être contesté devant les juridictions nationales.

43. Dans leur réplique en première instance, les requérants ont remis en question les considérations précédentes en faisant valoir, tout d'abord, que leur recours vise non pas la mise en œuvre de l'obligation d'obtenir une autorisation préalable de la part des autorités compétentes afin de pouvoir fournir certains services de conseil juridique, mais vise le principe même de cette obligation.

44. Toutefois, la distinction opérée par les requérants entre, d'une part, l'obligation in abstracto de demander une autorisation pour les cas prévus dans les dispositions dérogatoires et, d'autre part, les modalités concrètes d'application de cette obligation prive d'effet utile le cas de figure prévu par le troisième membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE en ce qui concerne la recevabilité des demandes d'annulation des actes règlementaires. En effet, comme la Cour l'a itérativement jugé, lorsque des actes règlementaires doivent être mis en œuvre par les États membres au travers de mesures d'exécution, les personnes concernées ont l'obligation, et non pas le choix, de faire valoir l'invalidité de ces actes devant les juridictions nationales, dans le cadre de leur action contre les mesures d'exécution, et d'amener ces juridictions à interroger la Cour par la voie de questions préjudicielles de validité sur le fondement de l'article 267 TFUE (32).

45. Ensuite, les requérants soutiennent que les dispositions dérogatoires sont indissociables de l'interdiction en cause, de sorte que l'appréciation portant sur la recevabilité de cette interdiction devrait aussi leur être appliquée. À cet égard, ils rappellent, à juste titre, qu'une jurisprudence constante énonce

que l'annulation partielle d'un acte de l'Union n'est possible que si les éléments dont l'annulation est demandée sont détachables du reste de l'acte (33).

46. Cependant, en l'occurrence, il y a lieu de constater que l'interdiction en cause et les dispositions litigieuses ont des portées différentes. En effet, comme je l'ai déjà relevé, alors que la première implique la prohibition automatique de la fourniture de toute sorte de services de conseil juridique, les secondes établissent des dérogations à cette prohibition dans certains cas spécifiques et nécessitent, pour cela, des mesures d'exécution de la part des États membres pour leur mise en œuvre. Dans ces circonstances, il y a lieu de constater que, d'un point de vue objectif, l'examen de la légalité des dispositions dérogatoires peut être dissocié, en ce que leur annulation n'est pas susceptible de modifier l'esprit et la substance de l'interdiction en cause (34). En même temps, l'annulation éventuelle de l'interdiction en cause n'aurait pas pour effet de modifier la substance des dispositions dérogatoires, lesquelles deviendraient simplement sans objet, comme le Conseil le relève à juste titre (35). Enfin, l'approche adoptée par la Cour dans l'arrêt Venezuela, dans lequel elle a contrôlé la légalité de l'interdiction en cause dans cette affaire indépendamment des mesures de dérogation prévues par le règlement concerné (36), milite dans ce sens, tout comme la circonstance que les requérants eux-mêmes ont fait valoir des argumentations essentiellement différenciées afin de contester la légalité de l'interdiction en cause et des dispositions dérogatoires, portant entre autres sur la violation, respectivement, de l'article 47 et de l'article 7 de la Charte.

47. Il s'ensuit que, ainsi que le Conseil, la Commission et la Haute représentante le font valoir, les dispositions dérogatoires visées à l'article 5 quindecies, paragraphe 10, et à l'article 12 ter, paragraphe 2 bis, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, comportent des mesures d'exécution au sens du troisième membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

48. Eu égard à ce qui précède, je suis d'avis que, si le recours introduit par les requérants en première instance était recevable en ce qui concerne l'interdiction en cause, au titre du troisième membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, il ne satisfaisait toutefois pas à l'une des conditions de recevabilité de cette disposition en ce qui concerne la demande d'annulation des dispositions dérogatoires.

2. ***Affectation individuelle et directe***

49. Le fait que la demande d'annulation des dispositions dérogatoires introduite par les requérants devant le Tribunal ne soit pas recevable au titre du troisième membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, ne signifie pas qu'elle ne puisse l'être au titre du deuxième membre de phrase de cette disposition. Dans la présente affaire, il y a lieu d'examiner, conformément à ce deuxième membre de phrase, si les dispositions dérogatoires étaient susceptibles de les concerner tant de manière individuelle que directe.

50. S'agissant de la condition relative à l'affectation individuelle, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, les sujets autres que les destinataires de l'acte ne sauraient prétendre être individuellement concernés que si l'acte en question les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, les individualise d'une manière analogue à celle dont le destinataire d'une telle décision le serait (37). Pour être individuellement concerné, il ne suffit pas d'appartenir à un secteur donné ou d'être un bénéficiaire potentiel de la mesure contestée (38). En outre, la possibilité de déterminer, avec plus ou moins de précision, le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels s'applique une mesure n'implique nullement que ces sujets doivent être considérés comme étant concernés individuellement par cette mesure dès lors que cette application est effectuée en vertu d'une situation objective de droit ou de fait définie par l'acte en cause (39).

51. En l'occurrence, comme le Conseil le relève à juste titre, il n'est pas possible de déterminer le nombre ou l'identité des sujets de droit auxquels s'appliquent les dispositions dérogatoires. En outre, en l'absence d'une preuve contraire de la part des requérants, aucun fait particulier ne permet également de distinguer les requérants des autres personnes physiques ou morales actives dans le secteur de la fourniture

de services de conseil juridique. Il est constant, en particulier, que les dispositions dérogatoires sont susceptibles d'être appliquées, entre autres professions juridiques, à tout avocat inscrit au barreau dans les cas où celui-ci aurait besoin de solliciter une autorisation pour fournir des services de conseil juridique au gouvernement russe et aux personnes morales, entités ou organismes établis en Russie. Dans ces circonstances, les requérants ne sauraient faire valoir qu'ils étaient individuellement concernés par ces dispositions.

52. S'agissant de la condition relative à l'affectation directe, il suffit de relever, comme cela a été exposé aux points 40 et 42 des présentes conclusions, que les dispositions dérogatoires ne produisent pas d'effets juridiques de manière purement automatique. En effet, la production de tels effets juridiques nécessite l'adoption préalable de mesures intermédiaires, laquelle implique l'exercice d'une marge d'appréciation par les autorités nationales compétentes qui sont chargées de leur mise en œuvre. Par conséquent, les requérants ne satisfaisaient pas au second critère cumulatif requis par la jurisprudence constante en ce qui concerne l'affectation directe (40) et ne pouvaient donc pas faire valoir qu'ils étaient directement concernés par les dispositions dérogatoires. Par ailleurs, il convient d'ajouter que, selon la jurisprudence, la condition relative à l'affectation directe revêt la même signification dans le deuxième et le troisième membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE (41), et ne se confond pas avec celle relative à l'absence de mesures d'exécution (42). Dans ce contexte, à supposer même que les dispositions dérogatoires ne comportaient pas de mesures d'exécution susceptibles d'être contestées devant le juge national, notamment par le requérant-ordre d'avocats, comme les requérants l'ont fait valoir dans les écritures devant le Tribunal, force est de constater que l'absence d'affectation directe implique qu'ils n'avaient pas de qualité pour agir, en tout état de cause, au titre du troisième membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

53. Il s'ensuit que le recours introduit par les requérants en première instance ne satisfaisait pas non plus aux conditions de recevabilité établies par le deuxième membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, en ce qui concernait leur demande d'annulation des dispositions dérogatoires.

3. ***Intérêt à agir actuel***

54. Même si les considérations précédentes sont suffisantes en elles-mêmes pour conclure à l'irrecevabilité du recours en ce qui concerne les dispositions dérogatoires, je souhaiterais faire remarquer, au cas où la Cour ne partagerait pas mon analyse, que ce recours me semble également irrecevable en ce qui concerne la demande spécifique d'annulation de l'article 12 ter, paragraphe 2 bis, du règlement nº 833/2014, tel que modifié. En effet, dans ce cas, les requérants n'ont, selon moi, pas démontré un intérêt actuel à agir.

55. Pour rappel, l'intérêt à agir d'un requérant doit, au vu de l'objet du recours, exister au stade de l'introduction de celui-ci, sous peine d'irrecevabilité. Cet objet du litige, tout comme l'intérêt à agir, doit perdurer jusqu'au prononcé de la décision juridictionnelle, ce qui suppose que le recours soit susceptible, par son résultat, de procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté (43). Dans le cadre d'un recours en annulation, une partie requérante peut conserver un intérêt à voir annuler un acte abrogé en cours d'instance si l'annulation de cet acte est toujours susceptible, par son résultat, d'avoir des conséquence juridiques (44). Or, c'est à la partie requérante elle-même de justifier de l'intérêt à agir contre des actes (45).

56. En l'espèce, il convient de constater que la disposition dérogatoire visée à l'article 12 ter, paragraphe 2 bis, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, prévoyait que les autorités compétentes pouvaient autoriser la poursuite de la fourniture de services de conseil juridique jusqu'au 31 décembre 2023 en vue de la cession d'actifs ou de la liquidation d'activités en Russie. Il en découle que cette disposition dérogatoire avait une période de validité limitée et n'est plus en vigueur, de sorte qu'elle a cessé de produire des effets juridiques. Or, ni le dossier de l'affaire devant le Tribunal ni les écritures présentées dans le présent pourvoi ne me permettent de conclure que l'annulation de la disposition dérogatoire visée à l'article 12 ter, paragraphe 2 bis, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, pourrait toujours procurer un bénéfice aux requérants. Dans ce contexte, et en l'absence d'une démonstration

spécifique concernant la persistance de l'intérêt à agir dans leur chef, j'estime qu'il y a lieu de considérer que la demande d'annulation concernant cet article devrait être rejetée comme étant irrecevable.

4. ***Conclusion sur la recevabilité***

57. À la lumière de ce qui précède, le recours introduit par les requérants devant le Tribunal devrait être considéré comme étant recevable dans la mesure où il visait l'annulation de l'interdiction en cause. En revanche, ce recours n'était pas recevable en ce qui concernait la demande d'annulation des dispositions dérogatoires visées à l'article 5 quindecies, paragraphe 10, et à l'article 12 ter, paragraphe 2 bis, du règlement nº 833/2014, tel que modifié. Je propose dès lors à la Cour, conformément à sa prérogative d'examen d'office, de constater l'irrecevabilité du recours en ce qui concerne ces dispositions.

B. **Sur le fond**

58. À l'appui de leur pourvoi, les requérants invoquent trois moyens, tirés, respectivement :

– le premier, de la violation de l'obligation de motivation prévue à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE ;

– le deuxième, de la violation de l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte, lu à la lumière de l'article 2 TUE ,et

– le troisième, de la violation de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

1. ***Sur le premier moyen, tiré de la violation de l'obligation prévue à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE***

59. Par leur premier moyen, les requérants, soutenus par l'Ordre des avocats de Genève, font valoir que le Tribunal a méconnu l'obligation de motivation prévue à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, en ce qu'il aurait reconstitué la motivation figurant dans les actes litigieux à partir des observations fournies par le Conseil dans ses écritures devant lui. Or, conformément à la jurisprudence constante, la motivation d'un acte de l'Union devrait figurer dans l'acte lui-même et ne pourrait pas être présentée par son auteur au stade de la défense dans le cadre d'un recours dirigé contre cet acte. Les requérants soutiennent qu'ils n'ont pas été en mesure de comprendre les raisons qui ont conduit le Conseil à adopter l'interdiction en cause, ni le lien existant entre cette interdiction et son objectif. Ils soulignent, en particulier, que le considérant 19 du règlement 2022/1904 ne constitue pas une explication claire et non équivoque du raisonnement du Conseil, mais une simple définition des services concernés par l'interdiction en cause.

60. Le Conseil, soutenu par la Commission et par la Haute représentante, réfute ces arguments.

61. Aux termes de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, les actes juridiques adoptés par les institutions de l'Union sont motivés. Selon une jurisprudence constante, l'obligation de motiver un acte de l'Union, posée par cette disposition, a pour but, d'une part, de fournir à l'intéressé une indication suffisante pour déterminer si l'acte est bien fondé ou s'il est, éventuellement, entaché d'un vice permettant d'en contester la validité et, d'autre part, de permettre au juge de l'Union d'exercer son contrôle sur la légalité de l'acte contrôlé (46). Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (47).

62. En l'espèce, il convient de relever que, dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a rappelé que, selon une jurisprudence constante de la Cour, s'agissant d'actes destinés à une application générale, la motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à l'adoption dudit acte et, d'autre part, les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre (48). Or, le Tribunal a constaté que l'interdiction en cause constituait un acte de portée générale, de sorte que, en l'occurrence, il y avait lieu d'examiner si les décisions du Conseil dans le cadre de la PESC, ainsi que les règlements 2022/1904,

2022/2474 et 2023/427, étaient suffisamment motivés par rapport aux deux éléments exigés par la jurisprudence (49).

63. Ainsi, s'agissant de la situation d'ensemble ayant conduit à l'adoption de l'interdiction en cause, le Tribunal a estimé que les considérants 2, 3 à 8, 9, 12 et 13 de la décision 2022/1909, ainsi que les considérants 3 et 19 du règlement 2022/1904, permettaient de comprendre qu'une telle adoption constituait une réponse à l'intensification de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. En particulier, le Tribunal a noté qu'il ressortait des considérants de la décision 2022/2909 que, compte tenu de la gravité de la situation en Ukraine, il convenait d'instaurer des nouvelles mesures restrictives, parmi lesquelles figurait l'interdiction en cause. Le Tribunal a également constaté que le considérant 19 du règlement 2022/1904 exposait les types de services de conseil juridique faisant l'objet d'une interdiction (50). Sur cette base, il a conclu que la situation d'ensemble ayant conduit à l'adoption de l'interdiction en cause avait été correctement motivée (51).

64. S'agissant des objectifs généraux que l'interdiction en cause viserait à atteindre, le Tribunal a d'abord relevé que, selon le Conseil, l'interdiction en cause avait pour objectif d'accroître la difficulté pour le gouvernement russe et les entreprises russes de se procurer des biens et des services ou des capitaux dans l'Union, en les privant de l'assistance technico-juridique nécessaire à la réalisation de telles opérations (52). Ensuite, le Tribunal a déclaré qu'il ressortait des considérants susmentionnés de la décision 2022/1909 et du règlement 2022/1904 que l'interdiction en cause devait permettre d'intensifier encore la pression exercée sur la Fédération de Russie pour qu'elle mette un terme à sa guerre d'agression contre l'Ukraine.

65. Premièrement, pour autant que le présent moyen doive être compris comme visant à faire valoir l'absence de précision de l'arrêt attaqué quant à la violation alléguée de l'obligation de motivation incombant au Conseil lors de l'adoption des actes litigieux, l'argumentation des requérants doit être écartée. Je constate que la motivation de l'arrêt attaqué fait apparaître, de façon claire et non équivoque, le raisonnement que le Tribunal a suivi dans son analyse du premier moyen d'annulation, de manière à permettre aux requérants de connaître les justifications de sa décision et à la Cour d'exercer son contrôle juridictionnel, comme l'exige la jurisprudence constante (53).

66. Deuxièmement, dans la mesure où les requérants font valoir que le Tribunal a commis des erreurs d'appréciation quant à la motivation suffisante des actes litigieux au regard de l'article 296 TFUE, il convient de relever que le Tribunal a examiné correctement si ces actes répondaient aux exigences que la jurisprudence de la Cour a établies en ce qui concerne les actes de portée générale. À cet égard, j'observe que, ainsi que le Tribunal l'a indiqué, la Cour a jugé dans l'arrêt du 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236) (54), s'agissant de la motivation de certaines mesures restrictives résultant également du règlement nº 833/2014, que le Conseil pouvait se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble ayant conduit à l'adoption de ces mesures et, d'autre part, les objectifs généraux qu'il se proposait d'atteindre avec lesdites mesures. Par conséquent, dès lors que les actes litigieux constituaient des actes de portée générale, ce que les requérants ne contestent pas, le fait que le Tribunal n'ait pas examiné si d'autres éléments additionnels faisaient partie de leur motivation ne saurait lui être reproché.

67. Les requérants estiment, toutefois, qu'aucune référence aux objectifs généraux poursuivis par l'interdiction en cause ne peut être retrouvée dans les décisions PESC à l'origine de l'interdiction en cause ni dans les règlements qui les mettent en œuvre. Une telle justification aurait été fournie pour la première fois par le Conseil dans son mémoire en défense devant le Tribunal.

68. À mon avis, cet argument ne saurait prospérer. En effet, la lecture du considérant 8 de la décision 2022/1909 permet de comprendre, à l'instar du Tribunal dans l'arrêt attaqué, que l'interdiction en cause, tout comme les nombreuses mesures adoptées par le Conseil au travers de cette décision et du règlement 2022/1904, a été introduite en réponse à l'agression perpétrée par la Fédération de Russie, en vue d'intensifier encore la pression exercée sur cette fédération pour qu'elle mette un terme à sa guerre d'agression, ainsi que dans le but d'accroître le coût de ses actions visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, et de promouvoir un règlement pacifique de la

crise (55). L'objectif général que le Conseil se proposait d'atteindre, en particulier par l'effet combiné de toutes les mesures adoptées dans les actes litigieux, figurait dès lors notamment dans le préambule de la décision 2022/1909, qui permettait, en même temps, de comprendre les objectifs individuels de chacune de ces mesures, notamment au vu de leur contenu.

69. Certes, il ne ressort pas expressément de ces considérants que l'interdiction en cause visait à priver le gouvernement russe ainsi que les personnes morales, les organismes et les entités établis en Russie de l'assistance technico-juridique requise par les opérations nécessaires pour se procurer des biens, des services ou des capitaux dans l'Union, comme le Conseil l'a formulé devant le Tribunal. Cependant, il n'en demeure pas moins qu'un tel objectif pouvait être compris aisément de manière implicite, compte tenu notamment de l'interdiction en cause elle-même ainsi que de la description fournie par le considérant 19 du règlement 2022/1904, qui expliquait, de manière spécifique, que les services de conseil juridique désormais interdits étaient ceux liés notamment à des opérations commerciales. Il me semble évident que, dans la mesure où l'interdiction en cause visait ce genre d'opérations, on pouvait en déduire que son objectif était d'accroître la difficulté de mise en œuvre de ces opérations, dont il est notoire qu'elles nécessitent des services de conseil juridique (56).

70. Dans ces circonstances, il y a lieu de considérer que le Tribunal n'a pas reconstitué la motivation figurant dans les décisions PESC à l'origine de l'interdiction en cause ni la motivation énoncée dans les règlements qui mettent en œuvre ces décisions pour conclure que le Conseil n'avait pas manqué à son devoir de motivation, conformément à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE. Le Tribunal s'est fondé, à juste titre, sur les considérants de ces actes, dont la décision 2022/1909 et le règlement 2022/1904, pour aboutir à cette conclusion. Une appréciation différente de celle-ci, plus exigeante dans le chef du Tribunal et, par conséquent, dans celui du Conseil, me semblerait être purement formaliste et susceptible de mettre en péril l'effet cumulatif recherché par l'adoption des mesures restrictives additionnelles.

71. Au vu de ce qui précède, le Tribunal n'a pas commis d'erreur dans son appréciation du respect, par le Conseil, de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, lors de l'adoption des actes litigieux.

72. Le premier moyen devrait dès lors être rejeté.

2. *Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte, lu à la lumière de l'article 2 TUE*

73. Par leur deuxième moyen, les requérants, soutenus par l'Ordre des avocats de Genève, reprochent au Tribunal, en substance, une erreur de droit concernant l'interprétation de l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte, en ce qu'il a considéré que les protections garanties par cet article, dont la possibilité donnée à toute personne de se faire conseiller, défendre et représenter, ne permettaient pas de reconnaître un droit fondamental d'accéder à un avocat et de bénéficier de ses conseils dans des situations ne présentant aucun lien avec une procédure juridictionnelle. Ce moyen se divise en deux branches, que je propose d'examiner ensemble

74. D'une part, les requérants considèrent que, en jugeant que l'article 47 de la Charte ne protège la mission fondamentale de l'avocat que lorsque celle-ci garde un lien avec une procédure contentieuse, le Tribunal a négligé la perspective finaliste qui s'attache à l'interprétation de cette disposition et a ainsi commis une erreur de droit. Ils soutiennent que, pour un justiciable, le droit de se voir éclairer par un avocat sur l'étendue de ses droits, afin d'être en mesure de décider s'il est utile de saisir la juridiction compétente, constitue également une condition essentielle du droit à un recours effectif. En outre, selon eux, les arrêts de la Cour cités par le Tribunal au soutien de son raisonnement ne permettent pas de fonder cette conclusion. En particulier, les requérants font référence aux arrêts du 18 mai 1982, AM & S Europe/Commission (155/79, EU:C:1982:157) (57), du 4 février 2020, Uniwersytet Wrocławski et Pologne/REA (C-515/17 P et C-561/17 P, EU:C:2020:73) (58) et du 8 décembre 2022, Orde van Vlaamse Balies e.a. (C-694/20, EU:C:2022:963) (59), dans lesquels la Cour aurait reconnu, d'après eux, que la mission fondamentale de l'avocat inclut également la fourniture de conseils juridiques dans un contexte

non strictement contentieux. Les requérants estiment également que l'arrêt attaqué est entaché de contradictions et de défauts de précision.

75. D'autre part, les requérants soutiennent que la portée d'un droit fondamental comme celui de se faire conseiller, prévu à l'article 47 de la Charte, ne peut pas être reléguée au rang d'exception dans une norme de droit dérivé comme l'article 5 quindecies, paragraphes 5 et 6, du règlement nº 833/2014, tel que modifié. Ils estiment que cette approche lors de l'interprétation de l'interdiction en cause conduit à interdire tout accès au conseil juridique en amont d'une procédure juridictionnelle. Les requérants font également valoir que les considérants d'un règlement n'ont pas de valeur juridique contraignante et que, par conséquent, le considérant 19 du règlement 2022/1904 ne devait pas être pris en compte aux fins d'interpréter l'interdiction en cause. Enfin, selon les requérants, l'interprétation effectuée par le Tribunal du droit fondamental prévue à l'article 47 de la Charte entraîne une régression dans la protection des valeurs essentielles de l'État de droit.

76. Le Conseil, soutenu par la Commission et par la Haute représentante, réfute ces arguments.

77. Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a examiné si, comme prétendu par les requérants, l'article 47 de la Charte était de nature à fonder l'existence d'un droit fondamental d'accéder à un avocat et de bénéficier de ses conseils, y compris dans des situations ne présentant aucun lien avec une procédure juridictionnelle. Or, il a relevé que la jurisprudence de la Cour sur l'article 47 de la Charte ne garantissait un droit de bénéficier des conseils d'un avocat que s'il existe un rapport avec une procédure juridictionnelle déjà ouverte ou pouvant être prévenue ou anticipée sur la base d'éléments tangibles à l'occasion de la phase d'évaluation par l'avocat de la situation juridique de son client (60). En l'espèce, s'agissant de l'interdiction en cause, le Tribunal a vérifié, conformément à la jurisprudence de la Cour, si elle pouvait être interprétée dans un sens respectueux de ce droit. Or, il a constaté que, au vu de l'article 5 quindecies, paragraphes 5 et 6, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, lu à la lumière du considérant 19 du règlement 2022/1904, l'interdiction en cause permettait de fournir des services de conseil juridique lorsqu'ils étaient strictement nécessaires, non seulement pour garantir l'accès, notamment, à une procédure juridictionnelle, mais aussi pour la prévenir, l'anticiper ou assurer sa bonne conduite si elle est déjà ouverte (61). Sur cette base, il a conclu que l'interdiction en cause ne méconnaissait pas le droit de se faire conseiller, défendre et représenter en matière contentieuse, tel que protégé par l'article 47 de la Charte (62).

78. D'emblée, quant à la recevabilité de l'argumentation des requérants dans le cadre du présent moyen, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence, la violation d'un droit subjectif ne peut être invoquée que par la personne dont le droit a prétendument été violé, et non par des tiers (63). En l'espèce, le Conseil, la Commission et la Haute représentante soutiennent que l'article 47 de la Charte protège des droits dont les requérants ne peuvent pas être considérés comme titulaires.

79. Selon son intitulé, l'article 47 de la Charte garantit le « droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial ». Ceci implique, conformément aux premier à troisième alinéas de cet article, que toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues dans cet article, ainsi qu'à un procès équitable, public et tenu dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial. L'article 47 de la Charte assure également la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter, ainsi que l'octroi d'une aide juridictionnelle pour les personnes sans ressources suffisantes afin de garantir l'accès effectif à la justice.

80. Il ressort, dès lors, du libellé même de l'article 47 de la Charte que, bien que celui-ci consacre le droit à un recours juridictionnel effectif, ainsi que d'autres droits procéduraux visant à garantir un procès équitable et l'accès à la justice, l'ensemble de ces droits n'est prévu que pour les personnes dont les droits et libertés reconnus par le droit de l'Union ont été violés. Comme le reconnaît la jurisprudence de la Cour, l'avocat s'est, certes, vu confier une tâche cardinale pour atteindre l'objectif d'assurer les droits des justiciables et, en particulier, le droit de pouvoir se faire conseiller, défendre et représenter, au titre de l'article 47 de la Charte. Cette tâche constitue une obligation à laquelle les avocats ne sauraient déroger et qui contribue notamment à la bonne administration de la justice (64). Cependant, elle n'implique pas l'existence d'un droit fondamental propre à l'avocat, mais uniquement à ses clients. Tant l'absence d'une

référence explicite aux avocats dans l'article 47 de la Charte (65) que l'interprétation que la Cour européenne des droits de l'homme a effectuée de l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH), relatif au droit à un procès équitable (66), plaident en faveur de cette interprétation.

81. En l'espèce, les requérants sont un ordre d'avocats et une avocate particulière, qui agissent non pas en tant que représentants d'un client dont le droit de se faire conseiller par un avocat, au titre de l'article 47 de la Charte, aurait été violé, mais en tant que requérants eux-mêmes. Dans la mesure où, conformément à la jurisprudence de la Cour citée au point 78 ci-dessus, les requérants ne sont pas les titulaires d'un droit découlant de l'article 47 de la Charte, leur argumentation tirée de la violation de cette disposition devrait être déclarée irrecevable (67).

82. Dans l'hypothèse où la Cour ne partagerait pas l'appréciation qui précède et considérerait, au contraire, que les requérants peuvent être les titulaires d'un droit subjectif découlant de l'article 47 de la Charte, ceux-ci ne parviennent pas à démontrer, selon moi, une erreur de droit commise par le Tribunal lorsqu'il a jugé, notamment, que cette disposition ne consacrait le droit d'accès aux services de conseil juridique fournis par un avocat que dans le cadre d'une procédure contentieuse.

83. En effet, il y a lieu de relever que, ainsi qu'il résulte de l'arrêt attaqué (68), la jurisprudence de la Cour, notamment les arrêts AM & S/Commission ainsi que Orde van Vlaamse Balies e.a., reconnaît la mission fondamentale des avocats dans une société démocratique (69). Cette jurisprudence précise que la profession d'avocat englobe, par essence, la tâche de donner de façon indépendante des avis juridiques à tous ceux qui en ont besoin. Or, ces arrêts circonscrivent cette mission, de manière expresse, au bénéfice des « justiciables », qui, selon la Cour, doivent avoir la possibilité de s'adresser en toute liberté à leur avocat et ainsi exercer leurs droits de la défense et d'accès au juge (70). La jurisprudence de la Cour ne se réfère aux services de conseil juridique fournis par les avocats qu'aux fins de collaborer à la bonne administration de la justice et d'assurer l'exercice du droit à un recours effectif de leurs clients (71).

84. Les requérants estiment que cette lecture de la jurisprudence de la Cour, notamment de l'arrêt AM & S/Commission, de l'arrêt Orde van Vlaamse Balies e.a., ainsi que de l'arrêt du 26 juin 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a. (C-305/05, EU:C:2007:383) (72), est indûment restrictive et non conforme à la perspective finaliste qui, selon eux, s'attache à l'interprétation de l'article 47 de la Charte. Cependant, leur argumentation est fondée sur une lecture partielle de ces arrêts, laquelle n'est pas susceptible de remettre en cause le raisonnement du Tribunal.

85. En effet, premièrement, dans l'arrêt AM & S/Commission, bien que la Cour ait reconnu la mission fondamentale des avocats dans une société démocratique, elle l'a fait, comme je l'ai déjà relevé, en tant que ceux-ci concourent au bon fonctionnement de la justice et assurent la protection et la défense des intérêts du client. Le terme « justiciable » apparaissant dans cet arrêt fait effectivement référence, dans le contexte dans lequel la Cour l'a employé, à toute personne pouvant faire reconnaître et exercer ses droits en justice (73) Aucune ambigüité, susceptible de modifier l'interprétation que le Tribunal a effectuée de l'arrêt AM & S/Commission, ne me semble dès lors pouvoir être constatée, contrairement à ce que les requérants font valoir.

86. Deuxièmement, s'agissant de l'arrêt Orde van Vlaamse Balies e.a., le Tribunal s'y est référé (74) afin d'étayer son affirmation selon laquelle, lorsqu'un avocat fournit un service juridique à un stade précoce et n'agit pas en tant que défenseur de son client dans un litige, le fait que les conseils de l'avocat ou l'objet de sa consultation puissent donner lieu à un contentieux à un stade ultérieur ne signifie pas que l'intervention de l'avocat se soit opérée dans le cadre ou aux fins du droit de la défense de son client. Or, les enseignements de la Cour dans l'arrêt Orde van Vlaamse Balies e.a. (75), qui sont cités en partie littéralement dans l'arrêt attaqué, sont susceptibles de fonder cette appréciation du Tribunal, de sorte qu'aucun reproche ne peut lui être adressé sur ce point.

87. Troisièmement, s'agissant de l'arrêt Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a., il convient de relever que la Cour a déclaré, dans le cadre d'une question préjudicielle relative à

l'interprétation de la directive 91/308/CEE (76) concernant la prévention du blanchiment de capitaux, que les obligations d'information et de coopération imposées aux avocats en vertu de cette directive se situaient en dehors du champ d'application du droit à un procès équitable, pour autant qu'elles visaient des tâches d'assistance dans la préparation ou la réalisation de certaines transactions d'ordre financier et immobilier pour leurs clients (77). En revanche, dès le moment où l'assistance de l'avocat intervenant dans le cadre de ces transactions était sollicitée pour l'exercice d'une mission de défense ou de représentation en justice, ou pour l'obtention de conseils sur la manière d'engager ou d'éviter une procédure judiciaire, cet avocat était exonéré des obligations d'information et de coopération énoncées dans cette directive (78). Je n'observe donc pas d'erreur du Tribunal lorsque celui-ci s'est appuyé sur cette jurisprudence afin d'étayer son affirmation selon laquelle l'article 5 quindecies, paragraphes 5 et 6, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, permettait à un avocat de procéder à une évaluation préalable de la situation juridique de son client dans le but de déterminer, comme déjà mentionné, si les conseils qui lui étaient sollicités étaient strictement nécessaires pour prévenir ou anticiper une telle procédure.

88. Il s'ensuit que le Tribunal n'a commis aucune erreur de droit lorsqu'il a interprété, dans l'arrêt attaqué (79), qu'il ne peut pas être déduit de la jurisprudence de la Cour que les protections garanties à l'article 47 de la Charte, dont la possibilité donnée à toute personne de se faire conseiller, ne sont de nature à fonder l'existence d'un droit fondamental pour toute personne d'accéder à un avocat et de bénéficier de ses conseils qu'en lien avec un procédure juridictionnelle. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, je ne trouve de contradiction ou d'absence de précision ni dans le raisonnement du Tribunal exposé au point 77 des présentes conclusions, ni dans les autres passages de l'arrêt attaqué cités par les requérants de manière sélective.

89. La constatation qui précède ne saurait être remise en cause, tout d'abord, par l'argument des requérants selon lequel, pour un justiciable, le droit de se voir éclairer par un avocat sur l'étendue de ses droits afin d'être en mesure de décider s'il est utile de saisir la juridiction compétente constitue une condition essentielle du droit à un recours effectif protégé par l'article 47 de la Charte. À cet égard, il convient de relever qu'en plus de mettre en exergue un droit qui appartient aux justiciables plutôt qu'à eux-mêmes (80), cet argument, tel que formulé par les requérants, n'est pas incompatible avec l'interprétation que le Tribunal a effectuée de cette disposition. Il ne permet pas non plus d'ébranler l'interprétation de l'interdiction en cause retenue par le Tribunal, dans la mesure où ce dernier a estimé, en substance, que celle-ci ne s'oppose pas à ce qu'un avocat puisse évaluer la situation juridique des personnes morales, des entités ou des organismes établis en Russie qui le consultent afin de déterminer si les conseils sollicités sont strictement nécessaires pour garantir l'accès à une procédure juridictionnelle, pour la prévenir ou l'anticiper, ou pour en assurer la bonne conduite si elle est déjà ouverte.

90. Ensuite, il ne saurait être reproché au Tribunal d'avoir interprété l'article 47 de la Charte, et d'en avoir ainsi défini la portée, en fonction des exceptions prévues à l'article 5 quindecies, paragraphes 5 et 6, du règlement nº°833/2014, tel que modifié. En effet, comme je l'ai déjà relevé, son interprétation de l'article 47 de la Charte s'est fondée, à juste titre, sur la jurisprudence de la Cour. Ce n'est que la portée de l'interdiction en cause, visée à l'article 5 quindecies, paragraphe 2, du règlement nº°833/2014, tel que modifié, que le Tribunal a déterminée en prenant en compte les exceptions à cette interdiction prévue aux paragraphes 5 et 6 de cette disposition, ce qui ne saurait être contesté. En outre, il convient d'ajouter que le fait que le Conseil ait défini les services de conseil juridique ne relevant pas de l'interdiction en cause dans le cadre des exceptions à cette interdiction n'implique pas, contrairement à ce que les requérants avancent, que la portée du droit de se faire conseiller, protégé par l'article 47 de la Charte, ait été définie de manière plus restrictive. À nouveau, l'interprétation de l'article 47 de la Charte et la détermination des contours de la protection des droits prévus à cet article ont été effectuées par le Tribunal en conformité avec la jurisprudence de la Cour, aucune erreur de droit ne pouvant lui être attribuée sur cet aspect.

91. Par ailleurs, dans la mesure où les requérants soutiennent que, pour définir la portée de l'interdiction en cause, le Tribunal ne pouvait prendre en compte le considérant 19 du règlement 2022/1904, force est de constater que l'approche herméneutique adoptée par le Tribunal est soutenue par la jurisprudence constante, comme celui-ci l'a indiqué à bon droit. En effet, ainsi qu'il ressort de l'arrêt attaqué (81), bien

que le préambule d'un acte de l'Union n'ait pas de valeur juridique contraignante et ne puisse être invoqué pour déroger aux dispositions mêmes de l'acte concerné, les considérants d'une norme peuvent être utilisés à juste titre pour déterminer son contenu. En particulier, s'agissant de l'interdiction en cause, j'observe que le considérant 19 du règlement 2022/1904 a été utilisé par la Cour dans l'arrêt du 5 septembre 2024, Jemerak (C-109/23, EU:C:2024:681) aux fins de l'interprétation de cette interdiction (82).

92. Enfin, si les requérants estiment que l'interprétation effectuée par le Tribunal de l'article 47 de la Charte entraîne une régression dans la protection des valeurs essentielles de l'État de droit, contraire à l'article 2 TUE, il convient d'écarter cette argumentation. En effet, comme le soutiennent la Commission et la Haute représentante, force est de constater qu'il ne peut y avoir de régression dans la protection des valeurs essentielles de l'État de droit que consacre l'article 2 TUE, comme allégué par les requérants, dès lors que, comme déjà relevé, il n'y a pas de droit fondamental au conseil juridique en dehors du périmètre de l'article 47 de la Charte. Les droits fondamentaux prévus par la Charte étant dûment respectés, aucune régression de la nature de celle alléguée par les requérants ne saurait être constatée (83).

93. Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de conclure que l'argumentation des requérants tirée de la violation de l'article 47 de la Charte devrait être déclarée irrecevable, en ce qu'ils font valoir un droit dont ils ne sont pas les titulaires. En tout état de cause, le Tribunal n'a pas violé l'article 47 de la Charte lorsqu'il a considéré que cette disposition ne protège pas un droit fondamental d'accéder à un avocat et de bénéficier de ses conseils juridiques dans des situations ne présentant aucun lien avec une procédure juridictionnelle.

94. Le deuxième moyen devrait être rejeté.

3. ***Sur le troisième moyen, tiré d'une violation de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte***

95. Les requérants, soutenus par l'Ordre des avocats de Genève, font valoir que le Tribunal a méconnu l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, en ce qu'il n'a pas examiné les conditions prévues dans cette disposition pour vérifier si l'ingérence causée par l'interdiction en cause dans les droits garantis par l'article 47 de la Charte pouvait être justifiée. Plus concrètement, par une première branche, les requérants estiment que le Tribunal a interprété cette dernière disposition en ne respectant pas le contenu essentiel du droit à un recours effectif. Par une seconde branche, ils reprochent au Tribunal de ne pas avoir examiné non plus si les autres conditions visées à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, étaient remplies.

96. Le Conseil, soutenu par la Commission et par la Haute représentante, conteste ces arguments.

97. Comme cela a été indiqué au point 77 des présentes conclusions, dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a constaté, en substance, que le droit d'accéder à un avocat et de bénéficier de ses conseils est protégé par l'article 47 de la Charte lorsque ces conseils sont fournis en lien avec un procédure contentieuse. De surcroît, le Tribunal a estimé que, dans la mesure où l'interdiction en cause pouvait être interprétée comme permettant d'exercer le droit fondamental de se faire conseiller par un avocat dans ce dernier sens, une violation de l'article 47 de la Charte, notamment, devait être écartée. Enfin, dès lors qu'aucune ingérence ne pouvait être constatée dans le droit garanti par l'article 47 de la Charte, le grief des requérants visant à faire valoir le caractère injustifié d'une telle ingérence, au sens de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, devait être rejeté (84).

98. À titre liminaire, il convient de relever que, pour autant que les requérants fassent valoir dans le cadre du présent moyen une violation de l'article 47 de la Charte, en ce que le Tribunal aurait conclu, à tort, que l'interdiction en cause peut être interprétée de manière compatible avec le droit de se faire conseiller consacré par cette disposition, cette argumentation devrait être rejetée comme étant irrecevable. Comme je l'ai indiqué au point 81 des présentes conclusions, les requérants ne peuvent pas être considérés, dans les circonstances de l'espèce, comme étant titulaires d'un droit découlant de l'article 47 de la Charte et ne sauraient donc faire valoir la méconnaissance de cette disposition par le Tribunal à travers ce moyen.

99. Par ailleurs, et en tout état de cause, il y a lieu de rappeler que, aux termes de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, toute limitation de l'exercice des droits et des libertés reconnus par celle-ci doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel de ces droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui.

100. En l'espèce, il ressort de l'analyse effectuée dans le cadre du deuxième moyen du pourvoi que le Tribunal n'a pas commis d'erreur lorsqu'il a estimé que l'interdiction en cause ne constituait pas une ingérence dans les droits garanties par l'article 47 de la Charte. Dans ces circonstances, il y a lieu de relever que la prémisse sur laquelle se fonde la possibilité d'invoquer l'article 52, paragraphe 1, de celle-ci fait défaut.

101. Il s'ensuit que le Tribunal ne saurait se voir reprocher d'avoir méconnu l'article 52, paragraphe 1 de la Charte, en ce qu'il n'a pas examiné les conditions prévues dans cette disposition afin de vérifier si l'ingérence causée par l'interdiction en cause sur les droits garantis par l'article 47 de la Charte pouvait être justifiée.

102. Le troisième moyen devrait dès lors être rejeté.

4. *Conclusion sur le fond*

103. Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent que, dans la mesure où, en l'espèce, les requérants ne pouvaient pas être considérés comme étant les titulaires d'un droit protégé au titre de l'article 47 de la Charte, leur argumentation au cours du présent pourvoi visant à contester la légalité de l'interdiction en cause à la lumière de cet article devrait être rejetée comme étant irrecevable. En tout état de cause, les trois moyens invoqués par les requérants à l'appui de leur pourvoi devraient être rejetés, ainsi que le pourvoi dans son intégralité.

IV. **Sur les dépens**

104. Conformément à l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, applicable aux procédures de pourvoi en vertu de son article 184, paragraphe 1, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

105. En l'espèce, le Conseil ayant conclu à la condamnation des requérants aux dépens exposés devant le Tribunal et devant la Cour et les requérants devant, selon moi, succomber, ils devraient être condamnés aux dépens du Conseil et à leurs propres dépens.

V. **Conclusion**

106. Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour :

– de rejeter le pourvoi ;

– de condamner les requérants aux dépens.

---

1 Langue originale : le français.

---

2 Ci-après les « requérants ».

---

3 Ci-après l'« arrêt attaqué ».

---

4 Ci-après les « dispositions litigieuses ».

---

5 Voir article 5 quindecies, paragraphes 2, 5 et 6, du règlement nº 833/2014, tel qu'exposé au point 11 des présentes conclusions (ci-après l'« interdiction en cause »). Cette interdiction comporte des exceptions additionnelles, figurant à l'article 5 quindecies, paragraphes 4 et 7 à 9, du règlement nº 833/2014, tel que modifié.

6 Voir, d'une part, article 5quindecies, paragraphe 10, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, comme exposé aux points 11 et 13 des présentes conclusions, et, d'autre part, article 12 ter, paragraphe 2 bis, du règlement nº 833/2014, tel que modifié, comme exposé au point 15 des présentes conclusions (ci-après, prises dans leur ensemble, les « dispositions dérogatoires »).

7 Ci-après la « Charte ».

8 En outre, tant la présente affaire que l'affaire C-865/24 P sont connexes aux affaires C-867/24 P, ACE/Conseil, et C-868/24 P, Rodríguez Jiménez/Conseil.

9 Règlement (UE) nº 269/2014 du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2014, L 78, p. 6)

10 Arrêt attaqué, point 126.

11 Ci-après la « jurisprudence Boehringer ». Voir arrêt attaqué, points 23 et 24.

12 Ci-après la « PESC ».

13 Arrêt attaqué, point 41.

14 Voir point 2 des présentes conclusions.

15 Ci-après la « Haute représentante ».

16 Arrêt attaqué, point 24.

17 Arrêt du 22 juin 2021, Venezuela/Conseil (Affectation d'un État tiers) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, point 22 et jurisprudence citée).

18 Arrêt du 15 juillet 2025, BCE et Commission/Corneli (C-777/22 P et C-789/22 P, EU:C:2025:580, point 60).

19 Voir, en ce sens, arrêt du 3 septembre 2015, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commission (C-398/13 P, EU:C:2015:535, points 58 et 61).

20 Arrêt du 5 novembre 2019, BCE e.a./Trasta Komercbanka e.a. (C-663/17 P, C-665/17 P et C-669/17 P, EU:C:2019:923, point 103 ainsi que jurisprudence citée).

21 Voir article 8 du règlement nº 833/2014, tel que modifié, qui prévoit, en substance, que les États membres arrêtent le régime des sanctions, y compris, le cas échéant, des sanctions pénales, à appliquer en cas d'infraction aux dispositions de ce règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour en garantir la mise en œuvre.

22 Voir, entre autres, arrêt du 21 septembre 2023, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products e.a./Commission (C-478/21 P, EU:C:2023:685, points 80 et 81 ainsi que jurisprudence citée).

23 Voir, à titre d'illustration, les circonstances quotidiennes examinées par les arrêts du 5 septembre 2024, Jemerak (C-109/23, EU:C:2024:681), et du 12 février 2026, Opera Laboratori Fiorentini (C-313/24, EU:C:2026:91).

24 Voir la décision 2022/1909, en particulier à son considérant 5, qui se réfère à la nécessité d'empêcher le contournement des sanctions adoptées à l'égard des entités russes.

25 Voir, en ce sens, arrêts du 13 mars 2018, European Union Copper Task Force/Commission (C-384/16 P, EU:C:2018:176, point 50), et du 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commission, Commission/Scuola Elementare Maria Montessori et Commission/Ferracci (C-622/16 P à C-624/16 P, EU:C:2018:873, point 61).

26 Arrêt du 28 octobre 2020, Associazione GranoSalus/Commission (C-313/19 P, EU:C:2020:869, point 37).

27 Arrêt du 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commission, Commission/Scuola Elementare Maria Montessori et Commission/Ferracci (C-622/16 P à C-624/16 P, EU:C:2018:873, point 58).

28 Ci-après l'« arrêt Venezuela ».

29 Règlement du Conseil du 13 novembre 2017 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela (JO 2017 L 295, p. 21)

30 Arrêt Venezuela, point 90.

31 Voir article 4 du règlement 2017/2063, dont le paragraphe 1 était libellé dans les termes suivants : « Par dérogation aux articles 2 et 3, les autorités compétentes des États membres énumérées à l'annexe III peuvent autoriser, aux conditions qu'elles jugent appropriées : [...] »

32 Arrêt du 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commission, Commission/Scuola Elementare Maria Montessori et Commission/Ferracci (C-622/16 P à C-624/16 P, EU:C:2018:873, point 60).

33 Arrêt du 8 décembre 2020, Pologne/Parlement et Conseil (C-626/18, EU:C:2020:1000, point 28 et jurisprudence citée).

34 Arrêt du 8 décembre 2020, Pologne/Parlement et Conseil (C-626/18, EU:C:2020:1000, points 29 et 30).

35 L'argumentation des requérants sur ce point me semble, en outre, contradictoire au regard de leur propos général. En effet, au vu des mesures requises pour mettre en œuvre les dispositions dérogatoires, le caractère non détachable allégué par les requérants aurait pour conséquence que la portée de l'interdiction en cause ne pourrait être déterminée qu'en fonction de la mise en œuvre spécifique de ces dispositions au niveau national. Cette situation conduirait alors nécessairement à constater l'irrecevabilité de la demande d'annulation de cette interdiction.

36 Voir point 41 des présentes conclusions.

37 Arrêt du 15 juillet 1963, Plaumann/Commission (25/62, EU:C:1963:17).

38 Arrêt du 19 décembre 2013, Telefónica/Commission (C-274/12 P, EU:C:2013:852, point 49).

39 Arrêt du 28 avril 2015, T & L Sugars et Sidul Açúcares/Commission (C-456/13 P, EU:C:2015:284, point 64 et jurisprudence citée).

40 Voir note 18 des présentes conclusions.

41 Arrêt du 12 juillet 2022, Nord Stream 2/Parlement et Conseil (C-348/20 P, EU:C:2022:548, point 73).

42 Ordonnance du 14 juillet 2015, Forgital Italy/Conseil (C-84/14 P, EU:C:2015:517, point 43).

43 Arrêt du 28 mai 2013, Abdulrahim/Conseil et Commission (C-239/12 P, EU:C:2013:331, point 61 et jurisprudence citée).

44 Arrêt du 28 mai 2013, Abdulrahim/Conseil et Commission (C-239/12 P, EU:C:2013:331, points 62 et 63).

45 Voir arrêt du 13 novembre 2014, Jaber/Conseil (T-653/11, EU:T:2014:948, point 72 et jurisprudence citée), établissant un principe pouvant aisément être validée par la Cour.

46 Arrêt du 11 juin 2020, Commission/Di Bernardo (C-114/19 P, EU:C:2020:457, point 51 et jurisprudence citée).

47 Voir, entre autres, arrêt du 27 novembre 2025, Heßler/Commission (C-137/24 P, EU:C:2025:918, point 118 et jurisprudence citée).

48 Arrêt attaqué, point 31.

49 Arrêt attaqué, point 34

50 Arrêt attaqué, points 35 et 36.

51 Arrêt attaqué, point 37.

52 Arrêt attaqué, point 38.

53 Voir, entre autres, arrêt du 20 avril 2023, Conseil/El-Qaddafi (C-413/21 P, EU:C:2023:306, points 41).

54 Voir, en particulier, point 120 de cet arrêt.

55 Voir, en ce sens également, arrêt du 5 septembre 2024, Jemerak (C-109/23, EU:C:2024:681).

56 À cela s'ajoute le fait que, comme relevé au point 34 des présentes conclusions, l'une des principales préoccupations exprimées par le Conseil dans la décision 2022/1909, en particulier à son considérant 5, était la nécessité d'empêcher davantage le contournement des sanctions adoptées à l'égard des entités russes. Lue à la lumière de ce considérant, l'interdiction de fournir des services de conseil juridique, qui est l'une des principales nouveautés sur le plan normatif introduites par la décision 2022/1909, pouvait également être comprise comme un moyen d'empêcher les prestataires de services juridiques d'aider le gouvernement russe, ainsi que les personnes morales, les entités et les organismes établis en Russie, en leur fournissant des conseils pour éviter les effets des sanctions de l'Union. Voir, à cet égard, mes conclusions dans l'affaire Jemerak (C-109/23, EU:C:2024:307, point 75).

57 Ci-après l'« arrêt AM & S/Commission ».

58 Ci-après l'« arrêt Uniwersytet Wrocławski et Pologne/REA ».

59 Ci-après l'« arrêt Orde van Vlaamse Balies e.a. ».

60 Arrêt attaqué, point 55.

61 Arrêt attaqué, points 63 à 67.

62 Arrêt attaqué, point 68.

63 Voir arrêt du 9 septembre 2021 (C-546/18, EU:C:2021:711, point 59). Comme je l'ai relevé dans mes conclusions dans l'affaire NSD/Conseil (C-801/24 P, EU:C:2026:17, point 68), cette dernière jurisprudence a été développée en lien avec les droits de la défense, et non par rapport aux droits fondamentaux en cause dans la présente affaire. Toutefois, la jurisprudence de la Cour se réfère expressément, en termes généraux, à des droits qui « ont un caractère subjectif », ce qui

implique, à mon sens, que cette jurisprudence est pleinement applicable à une affaire qui, comme en l'espèce, porte sur la violation alléguée d'un droit fondamental.

64 Voir point 83 des présentes conclusions.

65 Il convient de noter que, si le Projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, CHARTE 4333/00, du 4 juin 2000, prévoyait le droit de se faire conseiller, défendre et représenter « par un avocat », ces termes ont été abandonnés dans la version finale de la Charte, ce qui étaye que le droit de se faire conseiller, défendre ou représenter, consacré à l'article 47 de celle-ci, est formulé de manière abstraite pour les justiciables et n'appartient donc pas au groupe professionnel des avocats, contrairement à ce que les requérants affirment dans leur pourvoi.

66 Voir, en ce sens, arrêt de la Cour EDH du 6 décembre 2012, Michaud c. France (CE:ECHR:2012:1206JUD001232311, § 114), qui constate, en substance, que, contrairement à l'article 8, paragraphe 1, de la CEDH, qui protège notamment le secret professionnel des avocats, l'article 6, paragraphe 1, de cette convention, n'accorde des droits qu'aux clients de ceux-ci.

67 Les références aux justiciables effectuées par les requérants dans le cadre de la deuxième branche du deuxième moyen du pourvoi me semblent, à cet égard, révélatrices. Par ailleurs, comme relevé lors de l'audience par le Conseil, rien n'aurait empêché les requérants d'invoquer la violation des droits fondamentaux dont ils sont titulaires, comme la liberté d'exercer une profession librement choisie, consacrée à l'article 15 de la Charte, ou la liberté d'entreprise, consacrée à l'article 16 de celle-ci.

68 Arrêt attaqué, points 50 à 54.

69 Arrêt AM & S/Commission, point 18, ainsi que arrêt Orde van Vlaamse Balies e.a., point 28.

70 Arrêt AM & S/Commission, point 18, ainsi qu'arrêt Orde van Vlaamse Balies e.a., points 28 et 61.

71 Voir, en ce sens, arrêt Orde van Vlaamse Balies e.a., point 61, ainsi qu'arrêt Uniwersytet Wrocławski et Pologne/REA, point 62. Même si, au point cité de ce dernier arrêt, la Cour ne se réfère pas expressément au « droit à un recours effectif », comme les requérants le relèvent, force est de constater que les points 60 et 61 du même arrêt permettent de comprendre que le rôle de l'avocat est évoqué par la Cour en rapport avec l'exercice de ce droit.

72 Ci-après l'« arrêt Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a. ».

73 Voir, à cet égard, la définition de ce terme figurant dans le dictionnaire Larousse, disponible sur https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/justiciable/45238. Par ailleurs, d'autres versions linguistiques de l'arrêt AM & S/Commission reflètent fidèlement le sens de la version en langue française, en adoptant, en particulier, des termes synonymes à celui de « justiciable », comme le terme « *litigants* » en anglais, le terme « *rechtsunterworfenen* » en allemand, et le terme « s*ingoli* » en italien.

74 Arrêt attaqué, point 57.

75 Arrêt Orde van Vlaamse Balies e.a., points 63 et 64.

76 Directive du Conseil du 10 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux (JO 1991, L 166, p. 77), telle que modifiée par la directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 décembre 2001 (JO 2001, L 344, p. 76).

77 Arrêt Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a., point 33.

78 Arrêt Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a., point 34.

79 Arrêt attaqué, point 55.

80 Voir points 78 à 81 des présentes conclusions.

81 Arrêt attaqué, point 58.

82 Arrêt du 5 septembre 2024, Jemerak (C-109/23, EU:C:2024:681, point 39).

83 Dans l'arrêt du 20 avril 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, point 51), cité par les requérants dans leur pourvoi, la Cour a jugé que l'exigence d'indépendance des juridictions, qui est inhérente à la mission de juger, relève du contenu essentiel du droit fondamental à une protection juridictionnelle effective et à un procès équitable prévu à l'article 47 de la Charte, lequel revêt une importance cardinale en tant que garant de la protection de l'ensemble des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union et de la préservation des valeurs communes aux États membres énoncées à l'article 2 TUE, notamment la valeur de l'État de droit. Or, rien dans cet arrêt ne permet d'en déduire l'existence d'un droit fondamental de se faire conseiller par un avocat en dehors de toute procédure juridictionnelle.

84 Arrêt attaqué, points 60 à 66.