

TRIBUNAL DE L'UNION EUROPEENNE

REQUÊTE EN ANNULATION PARTIELLE

Introduite sur le fondement de l'article 263 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

A L'HONNEUR D'EXPOSER :

- L'association civile de droit français **AVOCATS ENSEMBLE (ACE)**, dont le siège est établi 23 rue LAVOISIER à 75008 Paris, représentée par son Président, Me Emmanuel RASKIN, dûment habilité par les statuts pour agir en son nom.
- ayant pour conseil Me **Jean-Paul HORDIES**, avocat aux barreaux de Bruxelles et de Paris, dont le cabinet est établi 6 avenue des Arts, 1210 Bruxelles, Belgique où il est fait élection de domicile, l'ensemble des notifications afférentes à la présente procédure pouvant être effectuées à l'adresse mail suivante : jphordies@alphalex-avocats.eu

ci-après la « requérante »,

CONTRE :

- le **Conseil de l'Union européenne**, ayant son siège en Belgique, à 1048 Bruxelles, rue de la Loi 175,

ci-après le « défendeur »,

AUX FINS D'OBTENIR :

- L'annulation de l'article 5 *quindecies*, paragraphes 1, 2 et 5, du règlement (UE) 2022/1094 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 (JOUE L259 du 6 octobre 2022, p. I, 3), en tant qu'il concerne la requérante (Annexe A1).

**A MONSIEUR LE PRESIDENT ET A MESDAMES ET MESSIEURS LES MEMBRES
DU TRIBUNAL DE L'UNION EUROPEENNE**

Le requérant démontrera respectueusement ci-après le bienfondé de ses prétentions.

I - L'acte attaqué : le règlement (UE) 2022/1904 du Conseil du 6 octobre 2022 en son article 5 quindecies

1. Selon le paragraphe 1 de cette disposition, il est prévu une interdiction :

- « ...de fournir, directement ou indirectement, des services (...) de conseils fiscaux, a) au gouvernement russe ou, b) à des personnes morales, des entités ou des organismes établis en Russie » ;

Selon le paragraphe 2 :

- « ...il est interdit de fournir des, directement ou indirectement, des services (...) de conseil juridique » aux mêmes destinataires

2. Cette disposition précise ensuite en son paragraphe 5 que :

- « les paragraphes 1et 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 ».

3. Ces dispositions de l'article 5 quindecies du règlement litigieux portent une atteinte sans précédent à la liberté des avocats de prêter des services juridiques de conseil au profit d'entités établies en Russie. Elles violent l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que de nombreux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne.

II -Recevabilité du recours en annulation

4. Aux termes de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, « toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement

et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution. »

5. Il est de jurisprudence constante que les organisations professionnelles représentatives de la profession réglementée concernée, disposant notamment, comme en l'espèce, de la qualité de syndicat qui leur est reconnue par les autorités administratives légalement prévues et organisées par le droit national concerné, telles que l'Ordre des avocats du barreau de Paris et le Conseil national des Barreaux (CNB), sont habilitées à représenter en justice les intérêts de la profession d'avocat et de ses membres.
6. La Cour de justice a en effet reconnu la qualité à agir en justice à diverses autorités et associations représentatives de la profession d'avocat dans plusieurs arrêts (Akzo Nobel Chemicals (du 14 septembre 2010, affaire C-550/07 – Ordre des barreaux francophone et germanophone de Belgique, 26 juin 2007, affaire C-305/05 – voir également, pour d'autres professions réglementées, les arrêts Ordre des architectes/État belge, 30 avril 2014, affaire C-265/13 et Conseil départemental de l'ordre des chirurgiens-dentistes de la Haute Garonne, 23 octobre 2018, affaire C-296/18).
7. En l'espèce, les statuts de la requérante (Annexe A2) disposent à l'article 5 que celle-ci a notamment pour objet de « *représenter et défendre les droits ainsi que les intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels des personnes physiques ou morales adhérentes aux présents statuts* ». Ces mêmes statuts précisent également, à l'article 6 consacré aux moyens d'action dont dispose la requérante, que celle-ci a la possibilité d'ester en justice lorsque cela s'avère nécessaire, déléguant au Président de l'association le pouvoir de décision à cet égard, après délibération conforme du bureau national (article 28).

En préambule, les statuts de l'ACE rappellent que :

- L'Association à une vocation syndicale ;
 - Depuis sa création l'ACE s'est employée à défendre les intérêts des Avocats ;
 - Ainsi que d'étudier toutes les questions se rapportant à la Profession d'Avocat.
8. C'est à ce titre que la requérante agit régulièrement en justice en France, afin de défendre les intérêts de la profession d'avocat et de ses adhérents (Annexe A3 et Annexe A4).

Selon la jurisprudence constante du Tribunal de l'UE, une association professionnelle telle que la requérante est recevable à agir si elle représente les intérêts de ses membres, lesquels sont recevable à agir à titre individuel (TPICE 4 mars 2009, Associazione italiana del risparmio gestito/Commission, T-445/05, Rec.II, p 289 – TUE 15 janvier 2013, AISCAT/Commission, T-182/10, Points 48 et 50). En l'espèce, tous les avocats membres de l'ACE sont directement et individuellement recevable à agir au sens de l'article 263 TFUE, dès lors qu'ils sont tous individuellement impactés par l'acte attaqué.

9. Le présent recours, dirigé contre un acte d'une institution européenne publié au Journal Officiel de l'Union européenne (ci-après le « JOUE »), est introduit, en application de l'article 263, paragraphe 6, du TFUE, dans le délai de deux mois à compter de la fin du quatorzième jour suivant la date de publication de l'acte attaqué au JOUE, le 6 octobre 2022, au sens de l'article 59 du règlement de procédure du Tribunal (auquel s'ajoute le délai de distance de dix jours prévu à l'article 60 du règlement de procédure du Tribunal). La présente requête en annulation partielle est déposée le 22 décembre 2022, dans le délai imparti.

III - MOYENS D'ANNULATION

10. Le requérant présentera ci-après trois moyens à l'appui de son recours en annulation :

1 – Violation du droit de l'Union européenne et plus particulièrement de multiples arrêts de la Cour de justice et de directives européennes reconnaissant le droit des avocats à prester des services de conseil juridiques, **2** – Violation des articles 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et **3** – Violation de l'article 52 paragraphe 1, premier alinéa de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

III.1 – La violation du droit de l'Union européenne – multiples arrêts de la Cour de Justice et directives européennes reconnaissant le droit des avocats à prester des services de conseil juridiques

11. Depuis son arrêt fondateur de la libre prestation de services des avocats, bénéficiant de l'effet direct, du 21 juin 1974 (REYNER, affaire 2-74, points 52 et 43), la Cour de justice a précisé que :

« Les activités les plus typiques de la profession d'avocat, telles que la consultation et l'assistance juridique, de même que la représentation et la défense des parties en justice »,

constituent le cœur de métier de l'avocat.

12. Toute la jurisprudence subséquente de la Cour de justice, qui sera suivie de nombreux actes de droit dérivés relatifs à l'activité des avocats, sera construite sur le fondement selon lequel l'avocat doit pouvoir, au bénéfice des justiciables, prester trois catégories distinctes de services :

- **La consultation juridique** : il s'agit de prêter des services de conseils et d'assistance juridique, préventivement ou non à une éventuelle procédure, et cela de quelque nature que ce soit ;
 - **La défense** : il s'agit de prêter des services qui constitue l'exercice du droit à la défense, préalable ou non à une procédure judiciaire, administrative, disciplinaire, ou autre, à une médiation, à un arbitrage ou à toute autre forme de situation nécessitant de comprendre et d'articuler les arguments pertinents face à une autorité publique ou autre, à une entreprise ou un personne physique avec laquelle le justiciable qui sollicite l'aide d'un avocat, peut se retrouver en situation de devoir se défendre ;
 - **La représentation en justice** : Il s'agit de prêter des services classiques liés à la représentation d'un justiciable devant une instance judiciaire ou administrative, nationale ou internationale, dans le cadre d'un mandat délivré par ce dernier, afin de conduire en demande ou en défense, un contentieux nécessitant la présence et l'assistance d'un avocat.
13. Sollicitée à titre préjudiciel par la Cour suprême d'Autriche sur la possibilité de réserver à des catégories déterminées d'avocats l'établissement d'actes authentiques portant sur la création ou le transfert de droits réels immobiliers, la Cour de justice fut amenée à préciser que la directive 77/249 (CEE) couvre, outre les services juridiques usuellement fournis par les avocats, tels que **le conseil juridique** ou la représentation et la défense en justice, mais également d'autres types de services dont ceux en cause dans cette affaire (Arrêt Piringier, 9 mars 2017, affaire C-342/15).
14. Il ne fait dès lors aucun doute que la directive précitée, visant à faciliter la libre prestation de services des avocats en Europe, s'applique à toutes les activités d'avocat, ce qui inclus la délivrance de consultation juridique et de manière générale, la prestation de services de conseils juridiques.
15. Il en va de même en ce qui concerne la directive 98/5/CE du 16 février 1998 concernant la liberté d'établissement des avocats dans un autre État membre que celui sur le territoire duquel la qualification d'avocat a été acquise. L'article 5 de cette directive concerne le domaine d'activité de l'avocat. Il précise que celle-ci s'étend notamment à la délivrance de consultations juridiques.
16. Le cinquième considérant de la directive précitée ajoute également que cette liberté d'établissement a aussi pour objectif de permettre de manière plus aisée, aux justiciables qui en ont besoin, la **possibilité d'obtenir des conseils** lors de transactions transfrontalières.
17. On constate donc que dans ces deux directives sectorielles dont bénéficient les avocats, il n'est nullement question de réduire leur champ d'activités à la seule défense en justice des justiciables.
18. La directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013, relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt

européen, se réfère également à la notion d'activités de l'avocat. Dans ce cadre, l'activité de conseil de l'avocat se trouve pleinement reconnue. Le quinzième considérant précise en effet que le terme « avocat » désigne « toute personne qui, conformément au droit national, est qualifiée et habilitée (...) pour **fournir des conseils** et une assistance juridique à des suspects ou personnes poursuivies »

19. La directive 2014/24/UE du 26 février 2014, sur la passation des marchés publics dispose en son article 10 relatif aux exclusions, qu'elle ne s'applique pas aux activités de « *conseils juridiques fournis en vue de la préparation de toute procédure* », reconnaissant ainsi, une nouvelle fois, que cette activité de prestation de services entre bien dans le champ des activités usuelles de l'avocat.

20. Il en va de même de la directive (UE) 2015/849 du 20 mai 2015, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, dont le neuvième considérant précises que :

*« les membres des professions juridiques (...) doivent être soumis à la présente directive lorsqu'ils participent à des transactions de nature financières (...). Il conviendrait toutefois de soustraire à toute obligation de déclaration, les informations obtenues avant, pendant ou après une procédure judiciaire ou lors de l'évaluation de la situation juridique d'un client. **Par conséquent, le conseil juridique devrait rester soumis à l'obligation de secret professionnel (...)** .*

Par ces précisions, le législateur européen reconnaît une nouvelle fois que l'activité de prestation de services de conseil juridique relève bien du cœur de métier de l'avocat.

21. Il faut dès lors considérer que, en droit positif de l'Union européenne et donc dans l'état actuel du droit européen à la date du dépôt de la présente requête, sur base des arrêts précités de la Cour de justice et des différentes directives évoquées au cours des paragraphes précédents, l'activité conseil juridique fait partie des activités classiques, et mêmes typiques, au sens de l'arrêt REYNERS précité, du métier d'avocat.

22. En conséquence, en excluant l'activité de prestation de services de conseil juridique au profit d'organismes et d'entités établies en Russie, le règlement attaqué viole le droit positif européen, fondé sur les arrêts précités de la Cour de justice et les directives applicables à l'activité de l'avocat, telles qu'analysées précédemment.

23. Si les objectifs poursuivis par le Conseil de l'Union européenne, en adoptant des sanctions et des mesures restrictives à l'égard de la Russie, en vue de tenter de faire en sorte que ce pays cesse de déstabiliser l'Ukraine, sont légitimes, eu égard aux valeurs fondamentales que les États membres ont souhaité voir reconnues dans les Traités de l'Union européenne, il n'en demeure pas moins que cette institution est tenue, en adoptant des textes de droit dérivé, de ne pas porter atteinte au droit primaire de l'Union, ni à l'effet utile des arrêts de la Cour de justice.

24. Par ailleurs la mesure d'interdiction attaquée ne fait l'objet d'aucune évaluation ni bilan d'impact possible, en fonction de l'objectif poursuivi. Le Conseil n'a pas démontré le respect des principes de nécessité et de proportionnalité, qui est

nécessaire pour justifier une atteinte aussi forte au principe fondamental que constitue le droit à la défense, lequel comporte le droit d'obtenir les conseils juridiques nécessaires, l'activité de conseil étant consubstantielle de la défense.

III.2 – La violation de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux et de l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

25. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui a valeur de traité (article 6 paragraphe 1 du TUE) et qui est désormais intégrée au droit primaire de l'Union, précise en son article 51 paragraphe 1, qu'elle s'adresse aux institutions de l'Union, c'est-à-dire celles visées par l'article 13 du TUE, tout comme aux États membres. Il est donc clair que le Conseil de l'Union est tenu de respecter les dispositions de la Charte des droits fondamentaux lorsqu'il adopte des textes de droit dérivé, tel que l'acte attaqué dans la présente procédure.

26. L'article 47 paragraphe 2 de la Charte des droits fondamentaux précise que :

« Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter ».

Cette disposition reprend les trois catégories de prestations de service caractéristiques de l'exercice de la profession d'avocat, dégagées par la jurisprudence de la Cour de justice, tel que développé dans le cadre du premier moyen.

27. Le respect des dispositions de la Charte des droits fondamentaux par les institutions de l'Union conditionne la validité de leurs actes. C'est en ce sens que la Cour de justice s'est exprimée dans plusieurs arrêts (OBFG, 28 juillet 2016, affaire C-543/14, point 23 – Melloni, 26 février 2013, affaire 399/11, Points 47 à 54 – KADI, 3 septembre 2008, affaires C-402/05 P et C-415/05 P, Point 326).

28. La Cour de justice a ensuite lié le droit à la défense, à la protection juridictionnelle effective garantie par l'article 47 de la Charte et l'article 19 du TUE, dans son second arrêt KADI (18 juillet 2013, affaires jointes C-584/10 P, C-584/10 P et 595/10 P, Point 111).

29. Il est acquis depuis de nombreuses années que le principe du respect des droits de la défense, fait partie des principes généraux du droit de l'Union, et que la Cour de justice en est la gardienne (voir notamment les arrêts Krombach, 28 mars 2000, affaire C-7/98, Point 42 – et M/Minister for Justice Ireland, 9 février 2017, affaire C-560/14, Point 111).

30. Dès lors que les principes généraux du droit de l'Union européenne encadrent les actes des institutions de l'Union, et permettent à la Cour de justice d'imposer, le cas échéant, des limites à leurs pouvoirs discrétionnaires, ces principes constituent la

condition de légalité de ces actes (arrêt Internationale Handelsgesellschaft, 17 décembre 1970, affaire 11/70).

31. Dans son arrêt KADI du 3 septembre 2008, précité, la Cour a précisé que :

« Tous les actes communautaires doivent respecter les droits fondamentaux, ce respect constituant une condition de leur légalité qu'il incombe à la Cour de contrôler dans le cadre du système complet de voies de recours qu'établit le traité (Point 285) »

Il en résulte que, dès lors que le respect des droits de la défense fait partie intégrante des principes généraux du droit de l'Union et que l'exercice des droits de la défense implique que l'avocat puisse intervenir au profit des justiciables, en prestant des services, notamment de conseils juridiques, ceux-ci faisant partie des activités caractéristiques de l'avocat, tel que consacrés par la jurisprudence de la Cour de justice, ainsi que développé précédemment, le Conseil ne peut pas respecter l'article 47 de la Charte, qui nécessite de garantir un recours juridictionnel effectif, lequel est mis en péril par l'interdiction litigieuse édictée par l'acte attaqué.

32. Cette même interdiction empêche également de garantir le caractère équitable du procès, au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Outre le fait que l'article 47 de la Charte et l'article 6.1 CEDH doivent recevoir la même acception et la même portée, selon l'article 52 paragraphe 2, troisième alinéa, cette base juridique renforce l'obligation faite aux institutions européennes de ne prendre aucune mesure de nature à porter atteinte à une telle règle. La Cour de justice se base d'ailleurs sur une interprétation conforme à la jurisprudence de la Cour EDH en vue de d'interpréter l'article 52 paragraphe 2 de la Charte (arrêt Toma et Biroul, 30 juin 2016, affaire C-205/15).

33. C'est à l'occasion de cette démarche interprétative que la Cour a réaffirmé le principe du respect des droits de la défense (arrêts KOLEV, 5 juin 2001, affaire C-612/15). On peut donc en conclure que la violation de l'article 6.1 CEDH, soulevé par la requérante dans la présente procédure, vient renforcer le moyen consacré à la violation de l'article 47 de la Charte, ces deux notions voisines, qui cohabitent, devant être respectées par les institutions de l'Union, ce que le Conseil s'est abstenu de faire en portant atteinte au droit des avocats de prester des services juridiques de conseil.

III.3 – La violation de l'article 52 paragraphe 1, alinéa 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

34. Selon l'article 52 paragraphe 1, alinéa 1 de la Charte des droits fondamentaux :

« Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi, et respecter le contenu essentiel desdits 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 libertés d'autrui ».

Dans l'acte attaqué, aucune motivation n'a été retenue par le Conseil en ce qui concerne l'éventuelle nécessité d'introduire une restriction, sans précédent, à la liberté de prestation de conseils juridiques des avocats, ni quant à la proportionnalité de la mesure retenue, qui, pour rappel, consiste en une interdiction pure et simple.

Seuls les services liés à une procédure contentieuses sont exemptés de cette interdiction, sachant par ailleurs que le texte litigieux prévoit malgré tout pour cette catégorie un critère de stricte nécessité, lequel va immanquablement nourrir de multiples contentieux liés à son interprétation.

35. Le seul critère limitatif à cette interdiction vise les organismes et les entités établies sur le sol de la Fédération de Russie, introduisant d'ailleurs une discrimination sur base du seul critère d'établissement, approche hautement contestable également.
36. En tout état de cause, la limitation ainsi opérée aux droits fondamentaux des avocats dans l'exercice de leur profession, viole l'article 52 paragraphe 1, premier alinéa, car il ne contient aucune motivation, constituant par la une violation des formes substantielles, dont le juge de l'Union doit dans le cadre de son contrôle de légalité veiller à la soulever d'office.
37. Le défaut de toute démonstration des critères de nécessité et de proportionnalité de la mesure d'interdiction édictée par l'acte attaqué constitue également une violation de l'obligation de motivation qui pèse sur les institutions de l'Union, en vertu de l'article 296 paragraphe 2 du TFUE.
38. Cette même interdiction litigieuse est également dépourvue de base légale, au sens de l'article 52, paragraphe 1, en ce que le Conseil n'a pas pu se fonder sur un texte du législateur européen, qui a nécessité l'intervention du Parlement européen, pour pouvoir adopter une telle limitation aux droits fondamentaux. Selon la Cour de justice, cette exigence se justifie car de telles limitations, qui doivent recevoir une interprétation restrictive, sont importantes au regard du caractère fondamental des droits ainsi limités, et justifient dès lors l'intervention du législateur européen « au complet » à savoir le Conseil et le Parlement européen (arrêt Parlement/Conseil, 5 septembre 2012, affaire C-355/10, Point 77).
39. Certes, en matière de sanctions et de mesures restrictives, adoptées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, les actes législatifs sont formellement exclus sur base de l'article 24 du TUE, ce qui fut confirmé par la Cour de justice dans son arrêt précité, mais, en l'espèce, l'atteinte au droit fondamental de libre prestation de services de conseil juridique des avocats ne se justifie pas et n'entre pas comme tel dans des mesures PESC, rendues nécessaires par la situation justifiant les mesures restrictives adoptées.

40. En adoptant l'interdiction querellée, le Conseil a violé les articles 47 et 52 de la Charte et l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, sans motivation ni base juridique solide.

PAR CES MOTIFS

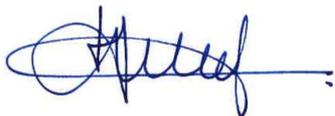
PLAISE AU TRIBUNAL DE L'UNIONN EUROPÉENNE DE

- Déclarer le recours en annulation partielle du règlement attaqué, en son article 5 quindicies, paragraphe 1, 2 et 5, recevable et fondé ;
- Prononcer l'annulation de l'article 5 quindecies, paragraphe 1, 2 et 5 du règlement attaqué, en ce qu'il concerne la requérante ;
- Condamner le Conseil aux dépens de la requérante et dire pour droit qu'il supportera ses propres dépens.

Fait à Bruxelles, le 15 décembre 2022

Pour la requérante

Son conseil,



Me Jean-Paul HORDIES

Avocat aux barreaux de Bruxelles et de Paris

BORDEREAU DES ANNEXES

N annexe	Intitulé	P a g e d e l a r e q u ê t e	Points de la requête	Numéros de page dans la numérotation des annexes
A1	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 (JOUE, L 259 I/3 du 6 octobre 2022	1, 2, 4, 10 et 11	Points 1, 2, 3, 9, 40	2 à 12
A2	Statuts de l'association Avocats ensemble (ACE)	3 et 4	Points 7 et 8	14 à 38
A3	Actions en justice introduites en France par l'ACE	3	Point 8	40 à 68
A4	Procès-verbal du bureau national de l'ACE en date du 19 octobre 2022	3	Point 8	70 à 73
A5	Attestation d'inscription au barreau de Bruxelles			75