HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Marea Cameră)

2 octombrie 2024*

„Politica externă și de securitate comună – Măsuri restrictive adoptate având în vedere acțiunile Rusiei de destabilizare a situației în Ucraina – Interdicție de a furniza servicii de consultanță juridică guvernului Rusiei și entităților stabilite în Rusia – Misiune fundamentală a avocaților într-o societate democratică – Dreptul avocaților de a furniza servicii de consultanță juridică – Dreptul de a fi consiliat de un avocat – Articolele 7 și 47 și articolul 52 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale – Independența avocatului – Stat de drept – Proporționalitate – Securitate juridică”

În cauza T-797/22,

Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles, cu sediul în Bruxelles (Belgia), și ceilalți reclamanți ale căror nume figurează în anexă[1], reprezentați de P. de Bandt, T. Ghysels, T. Bontinck și A. Guillerme, avocați,

reclamanți,

susținut de

Bundesrechtsanwaltskammer, cu sediul în Berlin (Germania), reprezentată de J.-P. Buyle, D. Van Gerven și N. Azizollahoff, avocați,

și de

Ordre des avocats de Genève, cu sediul în Geneva (Elveția), reprezentat de F. Zimeray, avocat,

intervenient,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de V. Piessevaux și S. Lejeune, în calitate de agenți,

pârât,

susținut de

Republica Estonia, reprezentată de M. Kriisa, în calitate de agent,

* Limba de procedură: portugheza.

[1] Lista celorlalți reclamanți este anexată doar la versiunea notificată părților.

de

Comisia Europeană, reprezentată de J.-F. Brakeland, C. Giolito, M. Carpus Carcea și C. Georgieva, în calitate de agenți,

și de

Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, reprezentat de F. Hoffmeister, L. Havas și M. Almeida Veiga, în calitate de agenți,

intervenienți,

TRIBUNALUL (Marea Cameră),

compus din domnii M. van der Woude, președinte, S. Papasavvas, R. da Silva Passos, A. Kornezov, L. Truchot și S. Gervasoni (raportor), doamna N. Półtorak, domnii P. Nihoul, U. Öberg și C. Mac Eochaidh, doamna T. Pynnä, domnul J. Martín y Pérez de Nanclares, doamna M. Brkan, domnii P. Zilgalvis și I. Gâlea, judecători,

grefier: domnul V. Di Bucci,

având în vedere faza scrisă a procedurii, în special:

– cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 26 decembrie 2022;

– memoriile în intervenție depuse la grefa Tribunalului de Comisie, de Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, de Republica Estonia, de Bundesrechtsanwaltskammer și de Ordre des avocats de Genève la 4 mai, la 12 mai, la 22 iunie, la 25 iulie și, respectiv, la 21 august 2023;

– memoriul în adaptarea cererii introductive depus la grefa Tribunalului la 5 mai 2023;

– întrebarea scrisă adresată de Tribunal părților și răspunsul lor la această întrebare depus la grefa Tribunalului la 27 februarie 2024,

în urma ședinței comune din 12 martie 2024,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin acțiunea lor, întemeiată pe articolul 263 TFUE, reclamanții, Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles și celelalte persoane fizice și juridice ale căror nume figurează în anexă, solicită anularea, în primul rând, a articolului 1 punctul 12 din Regulamentul (UE) 2022/1904 al Consiliului din 6 octombrie 2022 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 833/2014 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile Rusiei de destabilizare a situației în Ucraina (JO 2022, L 259 I, p. 3), în măsura în care înlocuiește și modifică articolul 5n alineatele (2) și (4)-(12) din Regulamentul (UE) nr. 833/2014 al Consiliului din 31 iulie 2014 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile Rusiei de destabilizare a situației în Ucraina (JO 2014, L 229, p. 1) în ceea ce privește serviciile de consultanță juridică, în al doilea rând, a articolului 1 punctul 13 din

Regulamentul (UE) 2022/2474 al Consiliului din 16 decembrie 2022 de modificare a Regulamentului nr. 833/2014 (JO 2022, L 322 I, p. 1), în măsura în care înlocuiește și modifică articolul 5n alineatele (2) și (4)-(11) din Regulamentul nr. 833/2014 în ceea ce privește serviciile de consultanță juridică, și, în al treilea rând, a articolului 1 punctul 13 din Regulamentul (UE) 2023/427 al Consiliului din 25 februarie 2023 de modificare a Regulamentului nr. 833/2014 (JO 2023, L 59 I p. 6), în măsura în care introduce un articol 12b alineatul (2a) în Regulamentul nr. 833/2014 în ceea ce privește serviciile de consultanță juridică.

I. Istoricul litigiului

2 Reclamanții sunt ordine de avocați și avocați belgieni.

3 În luna martie 2014, Federația Rusă a anexat în mod ilegal Republica Autonomă Crimeea, precum și orașul Sevastopol (Ucraina) și desfășoară de atunci acțiuni de destabilizare continue în estul Ucrainei. Ca răspuns la aceste manifestări, Uniunea Europeană a instituit măsuri restrictive în raport cu acțiunile Federației Ruse care subminează sau amenință integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei, precum și măsuri restrictive ca răspuns la anexarea ilegală a Republicii Autonome Crimeea și a orașului Sevastopol de către Federația Rusă.

4 Astfel, la 17 martie 2014 au fost adoptate Decizia 2014/145/PESC a Consiliului privind măsuri restrictive în raport cu acțiunile care subminează sau amenință integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei (JO 2014, L 78, p. 16) și Regulamentul (UE) nr. 269/2014 al Consiliului privind măsuri restrictive în raport cu acțiunile care subminează sau amenință integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei (JO 2014, L 78, p. 6).

5 Ulterior, Decizia 2014/512/PESC a Consiliului din 31 iulie 2014 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile Rusiei de destabilizare a situației în Ucraina (JO 2014, L 229, p. 13) a fost adoptată pentru a introduce măsuri restrictive specifice în domeniile accesului la piețele de capital, apărării, produselor cu dublă utilizare și tehnologiilor sensibile, în special în sectorul energetic. Apreciind că aceste din urmă măsuri intrau în domeniul de aplicare al Tratatului FUE și că punerea lor în aplicare necesita o acțiune de reglementare la nivelul Uniunii, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Regulamentul nr. 833/2014 care conține dispoziții mai detaliate pentru a asigura punerea în practică, atât la nivelul Uniunii, cât și în statele membre, a cerințelor Deciziei 2014/512.

6 La 15 februarie 2022, Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (Duma de Stat a Adunării Federale a Federației Ruse) a votat în favoarea trimiterii unei rezoluții prin care se solicita președintelui Federației Ruse să recunoască drept state independente părțile din estul Ucrainei revendicate de separatiști. La 21 februarie 2022, președintele Federației Ruse a semnat un decret prin care se recunoștea independența și suveranitatea „Republicii Populare Donețk" și a „Republicii Populare Lugansk", autoproclamate, și a ordonat forțelor armate rusești să pătrundă în aceste zone. La 24 februarie 2022, președintele Federației Ruse a anunțat o operațiune militară în Ucraina și, în aceeași zi, forțele armate rusești au atacat Ucraina în mai multe zone ale țării.

7 La aceeași dată, Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate a publicat o declarație în numele Uniunii prin care condamna „invazia neprovocată" a Ucrainei de către forțele armate ale Federației Ruse și a indicat că răspunsul Uniunii va include măsuri restrictive atât sectoriale, cât și individuale. În concluziile sale adoptate în cadrul reuniunii extraordinare din aceeași zi, Consiliul European a condamnat cu cea mai mare fermitate această „agresiune neprovocată și nejustificată", considerând că, prin acțiunile sale militare ilegale,

pentru care ar trebui să fie răspunzătoare, Federația Rusă încalcă în mod flagrant dreptul internațional și principiile Cartei Organizației Națiunilor Unite și aduce atingere securității și stabilității europene și mondiale.

8 În concluziile sale din 23 și 24 iunie 2022, Consiliul European a afirmat că lucrările cu privire la „sancțiuni” vor continua, inclusiv pentru a consolida punerea lor în aplicare și pentru a preveni eludarea lor.

9 La 21 septembrie 2022, Federația Rusă a decis să își intensifice și mai mult agresiunea împotriva Ucrainei prin sprijinirea organizării de „referendumuri” ilegale în părțile din regiunile Donețk, Herson, Lugansk și Zaporijie ocupate de Rusia, prin anunțarea mobilizării în Rusia și prin noi amenințări de utilizare a armelor de distrugere în masă. În urma acestor „referendumuri”, președintele Federației Ruse a oficializat anexarea de către Rusia a regiunilor ucrainene Donețk, Lugansk, Zaporijie și Herson.

10 La 30 septembrie 2022, membrii Consiliului European au adoptat o declarație de condamnare a anexării ilegale de către Rusia a regiunilor ucrainene Donețk, Lugansk, Zaporijie și Herson, susținând că Rusia pune în pericol securitatea globală. Membrii Consiliului European au declarat că vor consolida măsurile restrictive ca răspuns la acțiunile ilegale ale Rusiei și vor intensifica și mai mult presiunea asupra Rusiei de a pune capăt războiului său de agresiune.

11 La 6 octombrie 2022, Consiliul a adoptat Decizia (PESC) 2022/1909 de modificare a Deciziei 2014/512 (JO 2022, L 259 I, p. 122). La aceeași dată, Consiliul a adoptat, în temeiul articolului 215 TFUE, Regulamentul 2022/1904.

12 Considerentul (19) al Regulamentului 2022/1904 definește serviciile de consultanță juridică interzise de același regulament după cum urmează:

„Prin Decizia (PESC) 2022/1909 se extinde interdicția existentă privind furnizarea anumitor servicii către Federația Rusă prin interzicerea furnizării de servicii de arhitectură și inginerie, precum și de servicii de consultanță în domeniul informatic și de consultanță juridică […] «Serviciile de consultanță juridică» includ furnizarea de consultanță juridică clienților în proceduri necontencioase, inclusiv în tranzacții comerciale, care implică aplicarea sau interpretarea legii; participarea cu clienții sau în numele acestora la tranzacții comerciale, negocieri și alte relații cu terți; și pregătirea, executarea și verificarea documentelor juridice. «Serviciile de consultanță juridică» nu includ reprezentarea, consilierea, pregătirea de documente și verificarea documentelor în contextul serviciilor de reprezentare juridică, și anume în chestiuni sau proceduri inițiate în fața agențiilor administrative, a instanțelor sau a altor tribunale oficiale constituite în mod corespunzător, sau în cadrul procedurilor de arbitraj sau de mediere.”

13 Articolul 1 punctul 12 din Regulamentul 2022/1904 a introdus un nou articol 5n în Regulamentul nr. 833/2014, care îl înlocuiește pe cel anterior, prevăzând printre altele o interdicție de a furniza servicii de consultanță juridică (denumită în continuare „interdicția în litigiu”), după cum urmează:

„(2) Se interzice furnizarea, direct sau indirect, de servicii de arhitectură și de inginerie și de servicii de consultanță juridică și de consultanță în domeniul informatic către:

(a) guvernul Rusiei; sau

(b) persoanele juridice, entitățile sau organismele stabilite în Rusia.

[…]

(4) Alineatul (2) nu se aplică în ceea ce privește furnizarea de servicii care sunt strict necesare pentru finalizarea, până la 8 ianuarie 2023, a contractelor care nu sunt conforme cu prezentul articol încheiate înainte de 7 octombrie 2022, sau a contractelor accesorii necesare pentru executarea contractelor respective.

(5) Alineatele (1) și (2) nu se aplică furnizării de servicii care sunt strict necesare pentru exercitarea dreptului la apărare în cadrul unor proceduri judiciare și a dreptului la o cale de atac efectivă.

(6) Alineatele (1) și (2) nu se aplică furnizării de servicii care sunt strict necesare pentru a asigura accesul la proceduri judiciare, administrative sau de arbitraj într-un stat membru sau pentru recunoașterea sau executarea unei hotărâri judecătorești sau a unei hotărâri arbitrale pronunțate într-un stat membru, cu condiția ca furnizarea acestor servicii să fie în concordanță cu obiectivele prezentului regulament și ale Regulamentului […] nr. 269/2014 al Consiliului.

(7) Alineatele (1)-(2) nu se aplică furnizării de servicii destinate utilizării exclusive de către persoane juridice, entități sau organisme stabilite în Rusia care sunt deținute sau controlate exclusiv sau în comun de o persoană juridică, o entitate sau un organism care este înregistrat sau constituit în conformitate cu legislația unui stat membru, a unei țări membre a Spațiului Economic European, a Elveției sau a unei țări partenere care figurează în anexa VIII.

(8) Alineatul (2) nu se aplică furnizării de servicii necesare pentru urgențele de sănătate publică, pentru prevenirea urgentă sau atenuarea unui eveniment susceptibil să aibă un impact grav și semnificativ asupra sănătății și a siguranței umane sau asupra mediului sau ca răspuns la dezastre naturale.

(9) Alineatul (2) nu se aplică furnizării de servicii necesare pentru actualizarea de software, pentru utilizări nemilitare și pentru un utilizator final nemilitar, care sunt permise în temeiul articolului 2 alineatul (3) litera d) și a[l] articolului 2a alineatul (3) litera (d) în ceea ce privește produsele care figurează în anexa VII.

(10) Prin derogare de la alineatele (1) și (2), autoritățile competente pot autoriza serviciile menționate la alineatele respective, în condițiile pe care le consideră adecvate, după ce au stabilit că acest lucru este necesar:

(a) în scopuri umanitare, precum furnizarea de asistență sau facilitarea furnizării de asistență, inclusiv de materiale medicale, alimente sau transferul de lucrători umanitari și acordarea de asistență conexă sau pentru evacuări;

(b) pentru activități ale societății civile care promovează în mod direct democrația, drepturile omului sau statul de drept în Rusia; sau

(c) pentru funcționarea reprezentanțelor diplomatice și consulare ale Uniunii și ale statelor membre sau ale țărilor partenere în Rusia, inclusiv a delegațiilor, ambasadelor și misiunilor, sau a organizațiilor internaționale din Rusia care beneficiază de imunități în conformitate cu dreptul internațional.

(11) Prin derogare de la [alineatele (1) și (2)], autoritățile competente pot autoriza serviciile menționate la [alineatele respective], în condițiile pe care le consideră adecvate, după ce au stabilit că acest lucru este necesar pentru:

(a) asigurarea aprovizionării critice cu energie în cadrul Uniunii și achiziționarea, importul sau transportul în Uniune de titan, aluminiu, cupru, nichel, paladiu și minereu de fier;

(b) asigurarea continuității funcționării infrastructurilor care sunt esențiale pentru sănătatea și siguranța umană sau pentru siguranța mediului;

(c) crearea, exploatarea, întreținerea, aprovizionarea cu combustibil, retratarea combustibilului și asigurarea securității capacităților nucleare civile, continuarea proiectării, a construcției și a dării în exploatare necesare pentru finalizarea instalațiilor nucleare civile, furnizarea de materiale precursoare pentru producția de radioizotopi medicali și de aplicații medicale similare, sau de tehnologie critică pentru monitorizarea radiațiilor de mediu, precum și pentru cooperarea civilă în domeniul nuclear, în special în domeniul cercetării și dezvoltării; sau

(d) furnizarea, de către operatorii de telecomunicații din Uniune, de servicii de comunicații electronice necesare pentru exploatarea și întreținerea serviciilor de comunicații electronice și asigurarea securității lor, inclusiv a securității cibernetice, în Rusia, în Ucraina, în Uniune, între Rusia și Uniune și între Ucraina și Uniune, precum și pentru serviciile de centre de date în Uniune.

(12) Statul membru în cauză informează celelalte state membre și Comisia, în termen de două săptămâni de la acordarea autorizației, cu privire la orice autorizație acordată în temeiul alineatelor (10) și (11).”

14 La 16 decembrie 2022, Consiliul a adoptat Decizia (PESC) 2022/2478 de modificare a Deciziei 2014/512 (JO 2022, L 322 I, p. 614) și, în temeiul articolului 215 TFUE, Regulamentul 2022/2474.

15 În ceea ce privește interdicția de a furniza servicii de consultanță juridică, articolul 1 punctul 13 din Regulamentul 2022/2474 a modificat articolul 5n din Regulamentul nr. 833/2014 doar la nivel formal. Articolul 5n alineatul (10) din Regulamentul nr. 833/2014 a comasat astfel vechile alineate (10) și (11) din același regulament, fără modificarea conținutului normativ al acestor alineate.

16 La 25 februarie 2023, Consiliul a adoptat Decizia (PESC) 2023/434 de modificare a Deciziei 2014/512 (JO 2023, L 59 I, p. 593) și, în temeiul articolului 215 TFUE, Regulamentul 2023/427.

17 Regulamentul 2023/427 nu a modificat textul articolului 5n din Regulamentul nr. 833/2014. Cu toate acestea, articolul 1 punctul 13 din Regulamentul 2023/427 a introdus o nouă derogare de la interdicția în litigiu, prin intermediul unui nou alineat (2a), introdus în cadrul articolului 12b din Regulamentul nr. 833/2014 și care are următorul cuprins:

„(2a) Prin derogare de la articolul 5n [din Regulamentul nr. 833/2014], autoritățile competente pot autoriza continuarea furnizării serviciilor enumerate la articolul respectiv până la 31 decembrie 2023, în cazul în care o astfel de furnizare de servicii este strict necesară pentru cesionarea activelor din Rusia sau pentru lichidarea activităților economice din Rusia, dacă sunt îndeplinite următoarele condiții:

(a) aceste servicii sunt furnizate persoanelor juridice, entităților sau organismelor care rezultă din cesionare și în beneficiul exclusiv al acestora; și

(b) autoritățile competente care decid cu privire la cererile de autorizare să nu aibă motive întemeiate să creadă că serviciile ar putea fi furnizate, direct sau indirect, guvernului Rusiei sau în folosul utilizatorului final militar sau nu primesc o utilizare finală militară în Rusia.”

II. Concluziile părților

18 Reclamanții, susținuți de Bundesrechtsanwaltskammer și de Ordre des avocats de Genève, solicită Tribunalului:

– anularea articolului 1 punctul 12 din Regulamentul 2022/1904 în măsura în care înlocuiește și modifică articolul 5n alineatele (2) și (4)-(12) din Regulamentul nr. 833/2014 în ceea ce privește serviciile de consultanță juridică, a articolului 1 punctul 13 din Regulamentul 2022/2474 în măsura în care înlocuiește și modifică articolul 5n alineatele (2) și (4)-(11) din Regulamentul nr. 833/2014 în ceea ce privește serviciile de consultanță juridică și a articolului 1 punctul 13 din Regulamentul 2023/427 în măsura în care introduce un articol 12b alineatul (2a) în Regulamentul nr. 833/2014 în ceea ce privește serviciile de consultanță juridică;

– obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

19 Consiliul, susținut de Republica Estonia, de Comisia Europeană și de Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, solicită în esență Tribunalului:

– respingerea acțiunii ca inadmisibilă în măsura în care are ca obiect anularea articolului 5n alineatul (10) și a articolului 12b alineatul (2a) din Regulamentul nr. 833/2014 (denumite în continuare „dispozițiile de scutire”);

– respingerea acțiunii ca neîntemeiată;

– obligarea reclamanților la plata cheltuielilor de judecată.

20 Republica Estonia, Comisia și Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate solicită de asemenea Tribunalului respingerea acțiunii ca fiind în totalitate inadmisibilă.

III. În drept

A. Cu privire la admisibilitate

21 Consiliul consideră că acțiunea este admisibilă în măsura în care vizează articolul 5n alineatele (2), (4)-(9) și (11) din Regulamentul nr. 833/2014. În schimb, el contestă admisibilitatea acțiunii în măsura în care aceasta are ca obiect anularea dispozițiilor de scutire. Numai Republica Estonia, Comisia și Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate consideră că acțiunea este inadmisibilă în totalitate.

22 Consiliul, susținut de Republica Estonia, de Comisie și de Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, consideră în plus că memoriul în adaptare depus de reclamanți pentru a contesta legalitatea articolului 12b alineatul (2a) din Regulamentul nr. 833/2014, introdus prin Regulamentul 2023/427, este inadmisibil.

23 Trebuie amintit că instanța Uniunii are dreptul să aprecieze, în funcție de împrejurările din fiecare speță, dacă o bună administrare a justiției justifică respingerea acțiunii pe fond, fără a se pronunța în prealabil cu privire la admisibilitatea acesteia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 februarie 2002, Consiliul/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punctul 52).

24 În împrejurările speței și din motive de economie a procedurii, acțiunea trebuie examinată pe fond, fără o pronunțare prealabilă cu privire la admisibilitatea acesteia, acțiunea fiind, în orice caz și din motivele prezentate în continuare, neîntemeiată.

B. Cu privire la fond

25 În susținerea acțiunii formulate, reclamanții invocă trei motive, întemeiate în esență, primul, pe încălcarea articolelor 7 și 47 și a articolului 52 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), al doilea, pe o ingerință în independența avocatului și în valorile statului de drept, precum și pe încălcarea principiului proporționalității și, al treilea, pe încălcarea principiului securității juridice.

1. Cu privire la primul motiv, întemeiat pe încălcarea articolelor 7 și 47 și a articolului 52 alineatul (1) din cartă

26 Primul motiv cuprinde trei aspecte privind încălcarea cartei, care sunt examinate în continuare.

27 Prin intermediul primului și al celui de al doilea aspect, reclamanții, susținuți de Bundesrechtsanwaltskammer și de Ordre des avocats de Genève, consideră că interdicția în litigiu determină, pe de o parte, încălcarea dreptului fundamental de acces la consultanță juridică din partea unui avocat și, pe de altă parte, o ingerință în secretul profesional al avocatului. Interdicția în litigiu ar încălca astfel articolele 7 și 47 din cartă.

28 Prin intermediul celui de al treilea aspect, reclamanții, susținuți de Bundesrechtsanwaltskammer și de Ordre des avocats de Genève, arată că ingerințele induse de interdicția în litigiu în drepturile garantate de cartă nu pot fi justificate în sensul articolului 52 alineatul (1) din aceeași cartă.

29 Acest al treilea aspect este examinat în cadrul răspunsului dat de Tribunal la primul și la al doilea aspect.

a) Cu privire la primul aspect, întemeiat pe încălcarea dreptului de a se adresa unui avocat pentru a obține consultanță juridică

30 Primul aspect al primului motiv cuprinde două critici. Prima critică se întemeiază pe încălcarea articolului 47 din cartă. A doua critică se întemeiază pe încălcarea articolului 7 din cartă. Astfel, potrivit reclamanților, aceste două articole constituie temeiul unui drept fundamental de acces la consultanță juridică din partea unui avocat, care ar fi garantat oricărei persoane, atât în materie contencioasă, cât și în materie necontencioasă.

31 Reclamanții, susținuți de Bundesrechtsanwaltskammer și de Ordre des avocats de Genève, arată că dreptul de a solicita consultanță juridică este indisociabil de dreptul de acces la un avocat în cadrul unei proceduri judiciare sau administrative. În plus, dreptul de a se adresa unui avocat, inclusiv pentru a obține o opinie juridică și pentru evaluarea unei situații juridice, ar fi recunoscut în toate statele membre și ar fi o activitate esențială într-un stat de drept. Reclamanții se prevalează de jurisprudența Curții și a Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea EDO”) pentru a invoca existența unui drept de a se adresa unui avocat în scopul obținerii de opinii juridice, chiar în afara misiunii de reprezentare în justiție a unui client.

32 Protecția acordată de articolul 7 din cartă s-ar aplica de asemenea în afara oricărei proceduri contencioase. De asemenea, distincția efectuată de Consiliu, potrivit căreia serviciile de consultanță juridică necesare pentru exercitarea dreptului la o cale de atac efectivă protejat prin articolul 47 din cartă ar intra sub incidența excepțiilor de la domeniul de aplicare al interdicției în litigiu, ar fi artificială și inadecvată. Nu ar fi posibil, *a priori*, să se stabilească dacă consultanța juridică, înainte de a fi acordată clientului, are legătură cu un contencios viitor. Dreptul de a solicita consultanță juridică s-ar putea dovedi indisociabil de dreptul de a avea acces la un avocat.

33 Ordre des avocats de Genève adaugă că, în fapt, calificarea consultanței juridice ca făcând parte dintr-un contencios sau ca fiind „grațioasă” nu s-ar putea efectua decât *a posteriori*. Miza ar fi, la modul general, cea a accesului la drept, care ar fi restrâns în speță ca urmare a ambiguității modului de redactare a interdicției în litigiu, ce ar determina în practică avocații să se cenzureze.

34 Reclamanții precizează, de asemenea, că împrejurarea potrivit căreia avocații dispun de un monopol de reprezentare a clientului lor în justiție nu ar fi de natură să repună în discuție existența unui drept fundamental de a obține consultanță juridică din partea unui avocat, inclusiv în materie necontencioasă. Dreptul de acces la un avocat ar trebui considerat un tot indivizibil, care să includă atât misiunea avocatului de apărare și de reprezentare, cât și misiunea sa de consiliere.

35 Reclamanții adaugă, pe de altă parte, că interdicția în litigiu nu creează o obligație de rezervă, ci constă într-o interdicție pură și simplă. În orice caz, faptul că avocații sunt obligați să introducă o cerere de autorizare i-ar împiedica să decidă și să evalueze ei înșiși situațiile care intră în domeniul de aplicare al dispozițiilor de scutire.

36 Consiliul, susținut de Republica Estonia, de Comisie și de Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, contestă argumentele reclamanților.

37 În această privință, Tribunalul arată că problema ridicată de reclamanți prin intermediul primului aspect al prezentului motiv constă în a stabili în esență dacă aplicarea coroborată a articolelor 7 și 47 din cartă este de natură să justifice existența unui drept fundamental de acces la un avocat, inclusiv în situații care nu prezintă nicio legătură cu o procedură jurisdicțională. Întrucât interdicția în litigiu se aplică serviciilor de consultanță juridică furnizate în special de avocați în materie necontencioasă, aceasta ar constitui o ingerință în dreptul fundamental de acces la un avocat.

38 Răspunsul la întrebarea astfel ridicată de reclamanți necesită examinarea jurisprudenței Curții referitoare la articolul 47 din cartă, pe de o parte, și la articolul 7 din cartă, pe de altă parte, precum și a Curții EDO.

39 Conform articolului 52 alineatul (3) din cartă, care urmărește să asigure coerența necesară între drepturile ce figurează în aceasta și drepturile corespunzătoare garantate de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”), fără a aduce atingere autonomiei dreptului Uniunii, Tribunalul trebuie să țină seama, în interpretarea pe care o dă cu privire la drepturile garantate de articolele 7 și 47 din cartă, de drepturile corespunzătoare garantate de articolul 8 paragraful 1 și de articolul 6 paragraful 1 din CEDO, astfel cum au fost interpretate de Curtea EDO, ca prag minim de protecție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 decembrie 2022, Orde van Vlaamse Balies și alții, C-694/20, EU:C:2022:963, punctul 26 și jurisprudența citată).

40 Pentru Curte, dreptul fundamental prevăzut la articolul 47 din cartă prezintă o importanță esențială în calitate de garant al protecției ansamblului drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii și al menținerii valorilor comune ale statelor membre prevăzute la articolul 2 TUE, în special a valorii statului de drept (Hotărârea din 20 aprilie 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punctul 51). Principiul statului de drept enunțat la articolul 2 TUE impune accesul liber la dreptul Uniunii al tuturor persoanelor fizice și juridice din Uniune, precum și posibilitatea justițiabililor de a-și cunoaște în mod neechivoc drepturile și obligațiile (Hotărârea din 5 martie 2024, Public.Resource.Org și Right to Know/Comisia și alții, C-588/21 P, EU:C:2024:201, punctul 81).

41 Dreptul la un proces echitabil cuprinde, potrivit articolului 47 al doilea paragraf a doua teză din cartă, posibilitatea oricărei persoane de a fi consiliată, apărată și reprezentată de un avocat. Acest drept este constituit din diverse elemente. El cuprinde printre altele dreptul la apărare, principiul egalității armelor, dreptul de acces la o instanță și dreptul la un avocat atât în materie civilă, cât și penală (Hotărârea din 8 decembrie 2022, Orde van Vlaamse Balies și alții, C-694/20, EU:C:2022:963, punctul 60).

42 Trebuie amintit că articolul 47 din cartă este intitulat „Dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil”. Al treilea paragraf al acestui articol prevede asistența juridică gratuită necesară pentru „[a] asigura accesul efectiv la justiție”. În acest context, posibilitatea unei persoane de a fi consiliată, apărată și reprezentată, prevăzută la al doilea paragraf al acestui articol, nu trebuie recunoscută decât dacă există o legătură cu o procedură jurisdicțională (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 decembrie 2022, Orde van Vlaamse Balies și alții, C-694/20, EU:C:2022:963, punctul 61).

43 În acest sens, Curtea nu a recunoscut misiunea fundamentală a avocaților într-un stat de drept decât în măsura în care aceștia contribuie la buna funcționare a justiției și asigură protecția și apărarea intereselor clientului. Astfel, Curtea a subliniat că „orice justițiabil”, adică orice

persoană care dorește să obțină recunoașterea și exercitarea drepturilor sale în justiție, trebuie să aibă posibilitatea de a se adresa în deplină libertate avocatului său, a cărui profesie însăși implică sarcina de a oferi, în mod independent, consultanță juridică tuturor celor care au nevoie de aceasta (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 mai 1982, AM & S Europe/Comisia, 155/79, EU:C:1982:157, punctul 18). Curtea a recunoscut pe scară mai largă misiunea avocaților, chemați să furnizeze, în deplină independență și în interesul superior al justiției, asistența legală de care clientul are nevoie (Hotărârea din 18 mai 1982, AM & S Europe/Comisia, 155/79, EU:C:1982:157, punctul 24). Curtea a statuat de asemenea că, deși misiunea de reprezentare de către un avocat trebuie exercitată în interesul unei bune administrări a justiției, această misiune constă mai ales în protejarea și în apărarea în condiții optime a intereselor mandantului, pentru a-i permite acestuia să își exercite dreptul la o cale de atac efectivă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 februarie 2020, Uniwersytet Wrocławski și Polonia/REA, C-515/17 P și C-561/17 P, EU:C:2020:73, punctul 62). Avocatul îndeplinește astfel o misiune fundamentală într-o societate democratică, și anume apărarea justițiabililor (Hotărârea din 8 decembrie 2022, Orde van Vlaamse Balies și alții, C-694/20, EU:C:2022:963, punctul 28).

44 Articolul 7 din cartă nu urmărește, spre deosebire de articolul 47 din aceasta, să protejeze dreptul la o cale de atac efectivă, ci să protejeze viața privată a oricărei persoane, în special a comunicărilor sale, independent de orice legătură cu o procedură jurisdicțională. Din această dispoziție decurge protecția secretului profesional al avocatului, care este, în principiu, garantat atunci când avocatul își exercită misiunea de apărare sau de reprezentare în justiție a intereselor clientului său sau atunci când oferă oricărei persoane consultanța juridică solicitată de aceasta.

45 În această privință, Curtea EDO a considerat astfel că protecția secretului profesional, care decurge din articolul 8 din CEDO, căruia îi corespunde articolul 7 din cartă, se extinde la activitățile de consultanță juridică în general, independent de existența unui contencios [a se vedea în acest sens Curtea EDO, 9 aprilie 2019, Altay împotriva Turciei (nr. 2), CE:ECHR:2019:0409JUD001123609, punctul 49].

46 De asemenea, Curtea a statuat în mod expres că persoanele care consultă un avocat trebuie să poată „avea încredere în mod legitim în faptul că avocatul lor nu va divulga nimănui, fără acordul lor, faptul că îl consultă”, cu excepția unor situații excepționale (Hotărârea din 8 decembrie 2022, Orde van Vlaamse Balies și alții, C-694/20, EU:C:2022:963, punctul 27).

47 Protecția secretului profesional, consacrată la articolul 7 din cartă, permite, desigur, unui avocat să își îndeplinească misiunea de consiliere, de apărare și de reprezentare a clientului său într-un mod corespunzător, pentru a garanta dreptul acestuia la un proces echitabil consacrat la articolul 47 din cartă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 decembrie 2022, Orde van Vlaamse Balies și alții, C-694/20, EU:C:2022:963, punctul 60).

48 Nu este mai puțin adevărat că protecția garantată la articolul 47 din cartă și cea garantată la articolul 7 din cartă nu au același domeniu de aplicare. Pe de o parte, protecția secretului profesional consacrată la articolul 7 din cartă este recunoscută în lipsa vreunei legături cu o procedură jurisdicțională (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 decembrie 2022, Orde van Vlaamse Balies și alții, C-694/20, EU:C:2022:963, punctele 61-65). Pe de altă parte, Curtea nu a statuat că această protecție urmărește să garanteze un drept fundamental de a avea acces la un avocat și de a beneficia de consultanță juridică din partea acestuia independent de orice legătură cu o procedură jurisdicțională, ci că are ca finalitate, în raport cu dreptul la respectarea vieții private, numai păstrarea confidențialității corespondenței dintre avocat și clientul său.

49 În consecință, nu se poate deduce din jurisprudența Curții EDO sau a Curții că măsurile de protecție garantate la articolele 7 și 47 din cartă, luate separat sau împreună, sunt de natură să fundamenteze existența unui drept fundamental al oricărei persoane de a avea acces la un avocat și de a beneficia de consultanță din partea sa în afara unui context contencios, actual sau probabil.

50 Pe de altă parte, în cursul procedurii în fața Tribunalului, nu s-a stabilit că un astfel de drept ar rezulta din tradițiile constituționale comune statelor membre, în sensul articolului 6 alineatul (3) TUE.

51 Dreptul fundamental de a avea acces la un avocat și de a beneficia de consultanță din partea sa, consacrat la articolul 47 din cartă, trebuie, în consecință, să fie recunoscut numai dacă există o procedură jurisdicțională, indiferent dacă o astfel de procedură este deja deschisă sau poate fi prevenită ori anticipată, pe baza unor elemente tangibile, cu ocazia fazei de evaluare de către avocat a situației juridice a clientului său.

52 În speță, interdicția în litigiu prevăzută la articolul 5n alineatul (2) din Regulamentul nr. 833/2014 interzice furnizarea directă sau indirectă de servicii de consultanță juridică guvernului Rusiei și persoanelor juridice, entităților și organismelor stabilite în Rusia.

53 Potrivit considerentului (19) al Regulamentului 2022/1904, serviciile de consultanță juridică nu includ „reprezentarea, consilierea, pregătirea de documente și verificarea documentelor în contextul serviciilor de reprezentare juridică, și anume în chestiuni sau proceduri inițiate în fața agențiilor administrative, a instanțelor sau a altor tribunale oficiale constituite în mod corespunzător, sau în cadrul procedurilor de arbitraj sau de mediere”. În schimb, serviciile de consultanță juridică acoperă „furnizarea de consultanță juridică clienților în chestiuni necontencioase, inclusiv în tranzacții comerciale, care implică aplicarea sau interpretarea legii”, „participarea cu clienții sau în numele acestora la tranzacții comerciale, negocieri și alte relații cu terți; și pregătirea, executarea și verificarea documentelor juridice”.

54 Deși preambulul unui act al Uniunii nu are valoare juridică obligatorie și nu poate fi invocat pentru a deroga de la înseși dispozițiile actului în cauză (Hotărârea din 19 noiembrie 1998, Nilsson și alții, C-162/97, EU:C:1998:554, punctul 54), considerentul (19) al Regulamentului 2022/1904 permite clarificarea unei prime delimitări a interdicției în litigiu. Din modul său de redactare reiese că serviciile de consultanță juridică, prestate cu ocazia unei proceduri judiciare, administrative sau arbitrale, nu sunt vizate de interdicția menționată.

55 Articolul 5n alineatele (5) și (6) din Regulamentul nr. 833/2014 circumscrie mai precis domeniul de aplicare al interdicției în litigiu, în lumina considerentului (19) al Regulamentului 2022/1904. Alineatele (5) și (6) sus-menționate prevăd că interdicția în litigiu nu se aplică prestării de servicii care „sunt strict necesare pentru exercitarea dreptului la apărare în cadrul unor proceduri judiciare și a dreptului la o cale de atac efectivă” și, respectiv, prestării de servicii care „sunt strict necesare pentru a garanta accesul la proceduri judiciare, administrative sau de arbitraj într-un stat membru sau pentru recunoașterea sau executarea unei hotărâri judecătorești sau a unei hotărâri arbitrale pronunțate într-un stat membru, cu condiția ca furnizarea acestor servicii să fie în concordanță cu obiectivele prezentului regulament și ale Regulamentului […] nr. 269/2014 al Consiliului”.

56 Reiese astfel din modul de redactare a articolului 5n alineatul (6) din Regulamentul nr. 833/2014, în special în măsura în care se referă la serviciile de consultanță juridică „strict necesare pentru a garanta accesul la proceduri judiciare, administrative sau de arbitraj”, că interdicția în litigiu nu se

aplică serviciilor de consultanță juridică care intervin din momentul în care se solicită asistența avocatului pentru exercitarea unei misiuni de apărare sau de reprezentare în justiție sau pentru acordarea de consultanță privind inițierea sau evitarea unei proceduri jurisdicționale (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 26 iunie 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone și alții, C-305/05, EU:C:2007:383, punctul 34). Prin urmare, el nu se opune furnizării de servicii de consultanță juridică care, în acest stadiu preliminar, urmăresc numai să evalueze situația juridică a persoanei în cauză, cu unicul scop de a stabili dacă o procedură, în special jurisdicțională, trebuie, ținând seama de situația acestei persoane, să fie înlăturată sau dacă, dimpotrivă, aceasta se dovedește probabilă, chiar inevitabilă. Fără o astfel de evaluare preliminară, nu ar fi de altfel posibil, așa cum au arătat reclamanții, să se știe care ar putea fi obiectul consultației și să se stabilească dacă consultanța juridică solicitată poate sau nu avea legătură cu o procedură jurisdicțională și dacă ea poate intra, în consecință, sub incidența dreptului fundamental de acces la un avocat, așa cum s-a amintit la punctul 51 de mai sus.

57 În schimb, interdicția în litigiu se aplică în special atunci când, în materie necontencioasă, un avocat asistă un client sau acționează în numele și pe seama acestuia în pregătirea sau în realizarea anumitor tranzacții în esență de ordin financiar și comercial. În general, aceste activități, prin chiar natura lor, se situează într-un context care nu are nicio legătură cu o procedură jurisdicțională și, în consecință, în afara sferei de aplicare a dreptului la o cale de atac efectivă și al dreptului la un proces echitabil garantate la articolul 47 din cartă. În această privință, atunci când un avocat furnizează un serviciu juridic într-un stadiu atât de precoce și nu acționează ca apărător al clientului său într-un litigiu, simpla împrejurare potrivit căreia consultanța furnizată de avocat sau obiectul consultației sale pot da naștere la un litigiu într-o etapă ulterioară nu înseamnă că intervenția avocatului s-a realizat în cadrul sau în scopul dreptului la apărare al clientului său (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 decembrie 2022, Orde van Vlaamse Balies și alții, C-694/20, EU:C:2022:963, punctele 63 și 64).

58 De asemenea, este necesar să se amintească faptul că un act al Uniunii trebuie interpretat, în măsura posibilului, într-un mod care să nu repună în discuție validitatea acestuia și în conformitate cu dreptul primar în ansamblul său și în special cu dispozițiile cartei. Astfel, atunci când un text de drept derivat al Uniunii poate primi mai multe interpretări, trebuie să prevaleze acea interpretare care determină conformitatea dispoziției cu dreptul primar, mai degrabă decât cea care conduce la constatarea incompatibilității sale cu acesta (a se vedea Hotărârea din 26 iunie 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone și alții, C-305/05, EU:C:2007:383, punctul 28 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 21 iunie 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, punctul 86 și jurisprudența citată).

59 Prin urmare, trebuie să se examineze dacă interdicția în litigiu poate fi interpretată într-un sens care respectă dreptul de a fi consiliat, apărat și reprezentat de un avocat garantat la articolul 47 din cartă.

60 Potrivit precizărilor făcute de Consiliu în înscrisurile sale și în ședință, criteriul strictei necesități prevăzut la articolul 5n alineatele (5) și (6) din Regulamentul nr. 833/2014 are drept unic obiect evitarea recurgerii abuzive la excepțiile prevăzute la aceleași alineate și nu poate fi reținut pentru a susține că interdicția menționată aduce atingere dreptului de acces la un avocat în cadrul unei proceduri jurisdicționale.

61 Astfel cum arată în mod întemeiat Consiliul, modul de redactare a articolului 5n alineatul (5) din Regulamentul nr. 833/2014 permite să se considere că serviciile de consultanță juridică referitoare la o procedură precontencioasă, și anume o procedură administrativă, sau la etapa inițială a unei proceduri judiciare prin care părțile ar trebui să treacă în mod necesar în temeiul dreptului național aplicabil nu intră sub incidența interdicției în litigiu.

62 De asemenea, modul de redactare a articolului 5n alineatul (6) din Regulamentul nr. 833/2014 nu împiedică organizarea unei evaluări juridice preliminare care să concluzioneze în sensul necesității sau al lipsei necesității de a iniția o procedură judiciară, administrativă sau arbitrală sau a unei prestări de servicii de consultanță care să permită evitarea unei astfel de proceduri, în special prin intermediul unei soluționări amiabile. Consiliul subliniază în mod întemeiat că această interpretare se înscrie în mod logic în continuarea Hotărârii din 26 iunie 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone și alții (C-305/05, EU:C:2007:383).

63 Astfel, articolul 5n alineatele (5) și (6) din Regulamentul nr. 833/2014 permite unui avocat să efectueze o evaluare prealabilă a situației juridice a persoanelor juridice, a entităților sau a organismelor stabilite în Rusia care îl consultă, cu scopul de a stabili dacă consultanța care îi este solicitată este strict necesară pentru a garanta accesul în special la o procedură jurisdicțională, pentru a preveni sau a anticipa o astfel de procedură sau pentru a asigura buna desfășurare a acesteia dacă este deja deschisă.

64 Pe de o parte, rezultă din cele ce precedă că interdicția în litigiu nu încalcă dreptul de a fi consiliat, apărat și reprezentat de un avocat, astfel cum este protejat de articolul 47 din cartă. Pe de altă parte, întrucât articolul 7 din cartă nu garantează un drept de acces la un avocat, nici în cadrul unei proceduri jurisdicționale, nici într-un context necontencios, interdicția în litigiu nu poate constitui o ingerință într-un drept care decurge din acest articol.

65 În consecință, primul aspect al primului motiv, întemeiat pe încălcarea articolelor 7 și 47 din cartă, privite izolat sau împreună, trebuie înlăturat.

66 Întrucât nu a fost constatată nicio ingerință, ca urmare a interdicției în litigiu, în dreptul de a fi consiliat, apărat și reprezentat de un avocat pentru a beneficia de consultanță juridică, garantat de articolul 47 din cartă, al treilea aspect al primului motiv, în măsura în care se întemeiază pe faptul că interdicția menționată ar constitui o astfel de ingerință, care nu poate fi justificată în sensul articolului 52 alineatul (1) din aceeași cartă, trebuie înlăturat.

b) Cu privire la al doilea aspect, întemeiat pe o ingerință în secretul profesional al avocatului

67 Reclamanții, susținuți de Bundesrechtsanwaltskammer și de Ordre des avocats de Genève, consideră că procedurile de autorizare prevăzute de dispozițiile de scutire dau naștere unei ingerințe în secretul profesional al avocatului, consacrat la articolul 7 din cartă, la articolul 8 din CEDO, precum și în jurisprudență.

68 Astfel, avocatul care dorește să solicite o autorizație ar trebui să dezvăluie autorității competente detalii privind clientul său potențial și natura consultanței solicitate. Însăși existența unei consultații ar fi dezvăluită. Ar fi vorba despre o ingerință directă în dreptul la respectarea comunicărilor dintre avocați și clienții lor. Reclamanții precizează în plus că numai avocații, în calitate de furnizori de servicii de consultanță juridică vizați de interdicția în litigiu, ar putea formula o cerere de scutire.

69 Consiliul, susținut de Republica Estonia, de Comisie și de Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, contestă argumentele reclamanților.

70 În această privință, trebuie amintit că articolul 7 din cartă recunoaște oricărei persoane dreptul la respectarea vieții private și de familie, a domiciliului și a secretului comunicațiilor. Conform articolului 52 alineatul (3) din cartă, Tribunalul trebuie să țină seama la examinarea acestui drept de interpretarea articolului 8 alineatul (1) din CEDO efectuată de Curtea EDO.

71 La fel ca această dispoziție a CEDO, articolul 7 din cartă garantează în mod necesar secretul consultanței juridice, iar aceasta atât în ceea ce privește conținutul, cât și existența sa. Prin urmare, în afara unor situații excepționale, orice persoană trebuie să poată avea încredere în mod legitim în faptul că avocatul său nu va divulga nimănui, fără acordul său, faptul că îl consultă (Hotărârea din 8 decembrie 2022, Orde van Vlaamse Balies și alții, C-694/20, EU:C:2022:963, punctul 27).

72 Cu toate acestea, nici articolul 7 din cartă, nici articolul 8 din CEDO nu interzic să se impună avocaților un anumit număr de obligații susceptibile să privească relațiile cu clienții lor, în special dacă există indicii plauzibile privind participarea unui avocat la o infracțiune sau chiar în cadrul combaterii anumitor practici. Cu toate acestea, astfel de măsuri trebuie să fie strict reglementate și să ofere garanții procedurale suficiente împotriva arbitrariului (a se vedea în acest sens Curtea EDO, 16 noiembrie 2021, Särgava împotriva Estoniei, CE:ECHR:2021:1116JUD000069819, punctul 89 și jurisprudența citată).

73 Curtea a statuat deja că o obligație de raportare care impune unui avocat să dezvăluie unei persoane intermediare terțe care nu era clientul său identitatea sa, aprecierea sa cu privire la obligația de raportare în cauză, precum și însuși faptul că a fost consultat determină o ingerință în dreptul la respectarea comunicărilor dintre avocați și clienții lor, garantat la articolul 7 din cartă (Hotărârea din 8 decembrie 2022, Orde van Vlaamse Balies și alții, C-694/20, EU:C:2022:963, punctele 29 și 30). Pe de altă parte, aceeași obligație de raportare, în măsura în care constrânge persoana intermediară terță să notifice administrației identitatea și existența consultării avocatului vizat, determină o ingerință suplimentară în dreptul garantat la articolul 7 din cartă (Hotărârea din 8 decembrie 2022, Orde van Vlaamse Balies și alții, C-694/20, EU:C:2022:963, punctul 31). Rezultă că divulgarea de către un avocat printre altele a identității sale sau a existenței unei consultații de care răspunde, din moment ce este constrânsă și intervine fără consimțământul clientului său, caracterizează o ingerință în dreptul garantat la articolul 7 din cartă.

74 Articolul 5n alineatul (10) din Regulamentul nr. 833/2014 prevede că autoritățile competente „pot” autoriza serviciile de consultanță juridică „în condițiile pe care le consideră adecvate, după ce au stabilit că acest lucru este necesar” în scopuri enumerate limitativ la același alineat.

75 Articolul 12b alineatul (2a) din Regulamentul nr. 833/2014 prevede, la rândul său, că autoritățile competente „pot” autoriza furnizarea de servicii care fac obiectul interdicției în litigiu, atunci când acestea sunt strict necesare pentru transferul de active în Rusia sau pentru lichidarea activităților în Rusia, sub rezerva îndeplinirii a două condiții cumulative. Aceste condiții constau în esență în restrângerea furnizării de consultanță în cauză numai la entitățile care rezultă din cesiune și în faptul că nu există „motive întemeiate să creadă că serviciile ar putea fi furnizate, direct sau indirect, guvernului Rusiei sau în folosul utilizatorului final militar sau nu primesc o utilizare finală militară în Rusia”.

76 Dispozițiile privind scutirea permit astfel autorităților competente să ridice interdicția în litigiu în anumite situații identificate în mod precis.

77 Aceste dispoziții de scutire lasă o marjă de apreciere autorităților competente în ceea ce privește modalitățile potrivit cărora trebuie formulată, depusă și tratată o cerere de scutire. Astfel, de exemplu, dispozițiile de scutire nu reglementează identitatea autorului cererii prezentate autorităților naționale competente. Statele membre sunt, așadar, libere să prevadă că cererea menționată poate fi prezentată de avocat, de o terță persoană sau de guvernul Rusiei sau de însăși entitatea stabilită în Rusia în cauză, care, în acest din urmă caz, păstrează posibilitatea de a beneficia de asistența, chiar informală, a unui avocat, în conformitate cu articolul 5n alineatul (6) din Regulamentul nr. 833/2014.

78 De asemenea, dispozițiile în litigiu nu sugerează, nici în mod explicit, nici măcar în mod implicit, ca avocatul să fie obligat să comunice autorităților competente, fără consimțământul clientului său, informații care intră sub incidența secretului profesional garantat de articolul 7 din cartă.

79 În același mod, în ceea ce privește informațiile necesare pentru prelucrarea cererii de scutire, dispozițiile privind scutirea nu menționează elementele de care trebuie să dispună autoritatea competentă pentru a efectua examinarea. Desigur, condițiile generale în care pot fi acordate scutirile impun acestei autorități, în cadrul aplicării articolului 5n alineatul (10) din Regulamentul nr. 833/2014, o examinare atentă a situației care îi este prezentată, întrucât, pentru a acorda o autorizație, autoritatea competentă trebuie să „stabilească” că aceasta este necesară pentru unul dintre scopurile enumerate de dispozițiile privind scutirea. Situația este aceeași în ceea ce privește articolul 12b alineatul (2a) din regulamentul menționat, în măsura în care prevede că autoritatea competentă trebuie să se asigure că furnizarea serviciilor este strict necesară pentru activitățile definite și că îndeplinește condițiile prevăzute în acest scop.

80 Cu toate acestea, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 51 alineatul (1) din cartă, statele membre sunt obligate să respecte drepturile consacrate de cartă atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii. Prin urmare, le revine acestora, atunci când definesc modalitățile de punere în aplicare a procedurilor de exceptare, sarcina de a asigura respectarea articolului 7 din cartă, cu respectarea condițiilor prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din aceasta (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2020, Privacy International, C-623/17, EU:C:2020:790, punctele 62 și 63).

81 În consecință, dispozițiile de scutire nu determină, prin ele însele, o ingerință în dreptul garantat la articolul 7 din cartă.

82 În plus, reclamanții susțin că articolul 5n alineatul (4) din Regulamentul nr. 883/2014, în măsura în care obligă avocații să rezilieze toate contractele care îi leagă de persoane juridice, de entități și de organizații stabilite în Rusia, chiar încheiate înainte de 7 octombrie 2022, ar lipsi de orice conținut obligația de loialitate a avocatului, care este protejată de articolul 7 din cartă.

83 Cu toate acestea, trebuie să se constate că, în lipsa unei justificări suplimentare a afirmațiilor lor, reclamanții nu au demonstrat modul în care articolul 5n alineatul (4) din Regulamentul nr. 883/2014 ar conduce la o ingerință în obligația de loialitate a avocatului și în dreptul garantat la articolul 7 din cartă.

84 Rezultă că al doilea aspect al primului motiv trebuie înlăturat.

85 În orice caz, presupunând că o ingerință în secretul profesional al avocatului garantat la articolul 7 din cartă decurge din dispozițiile de scutire, trebuie amintit că articolul 52 alineatul (1) din cartă admite restrângeri ale exercițiului drepturilor consacrate de aceasta, cu condiția ca restrângerile vizate să fie prevăzute de lege. Aceste restrângeri trebuie de asemenea să respecte substanța dreptului fundamental în cauză și, cu respectarea principiului proporționalității, să fie necesare și să răspundă efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 148, Hotărârea din 8 decembrie 2022, Orde van Vlaamse Balies și alții, C-694/20, EU:C:2022:963, punctul 34, și Hotărârea din 27 iulie 2022, RT France/Consiliul, T-125/22, EU:T:2022:483, punctele 77 și 144).

86 În primul rând, în ceea ce privește cerința potrivit căreia orice restrângere a exercițiului drepturilor fundamentale trebuie să fie prevăzută de lege, aceasta presupune ca actul care permite ingerința în aceste drepturi să definească el însuși întinderea restrângerii exercițiului dreptului vizat, precizându-se, pe de o parte, că această cerință nu exclude posibilitatea ca restrângerea în cauză să fie formulată în termeni suficient de deschiși pentru a se putea adapta la situații diferite, precum și la schimbările de situație și, pe de altă parte, că Curtea poate, dacă este cazul, să precizeze pe calea interpretării întinderea concretă a restrângerii atât în raport cu înșiși termenii reglementării Uniunii în cauză, cât și cu economia sa generală și cu obiectivele pe care le urmărește, astfel cum sunt interpretate în lumina drepturilor fundamentale garantate de cartă (a se vedea Hotărârea din 8 decembrie 2022, Orde van Vlaamse Balies și alții, C-694/20, EU:C:2022:963, punctul 35 și jurisprudența citată).

87 În această privință, articolul 5n alineatele (4)-(9) din Regulamentul nr. 833/2014 (denumite în continuare „dispozițiile de exceptare”) și dispozițiile de scutire delimitează sfera interdicției ca avocații să furnizeze servicii de consultanță juridică guvernului Rusiei și entităților stabilite în Rusia, astfel cum este prevăzută la articolul 5n alineatul (2) din Regulamentul nr. 833/2014. Contrar celor susținute de Ordre des avocats de Genève, din cuprinsul punctelor 52-63 de mai sus reiese că serviciile de consultanță juridică supuse interdicției în litigiu sunt identificate în mod expres.

88 În aceste condiții, trebuie să se considere că interdicția în litigiu este prevăzută de lege, în sensul articolului 52 alineatul (1) din cartă.

89 În al doilea rând, în ceea ce privește respectarea substanței dreptului la respectarea comunicărilor dintre avocați și clienții lor, garantat la articolul 7 din cartă, trebuie arătat că dispozițiile de scutire nu prevăd nici obligația, nici măcar autorizarea avocatului de a împărtăși autorității competente, fără consimțământul clientului său, informații referitoare la conținutul comunicărilor lor sau la conținutul precis al consultării solicitate. În plus, dispozițiile de scutire nu pot fi invocate decât în situații care nu prezintă nicio legătură cu o procedură judiciară, administrativă sau arbitrală, astfel încât acestea nu ar fi în nicio măsură susceptibile să determine divulgarea unor informații legate de asemenea proceduri, actuale sau probabile.

90 În aceste condiții, nu se poate considera că dispozițiile de scutire aduc atingere substanței dreptului la respectarea comunicărilor dintre avocați și clienții lor, consacrat la articolul 7 din cartă.

91 În al treilea rând, în ceea ce privește caracterul adecvat al dispozițiilor de scutire, trebuie să se examineze dacă restricțiile privind secretul profesional pe care le pot determina sunt justificate de obiective de interes general urmărite de Uniune și dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general menționate.

92 Examinarea proporționalității dispozițiilor de scutire este intrinsec legată de examinarea proporționalității interdicției în litigiu înseși. Astfel, dispozițiile de scutire nu fac decât să delimiteze interdicția în litigiu.

93 În această privință, Tribunalul a statuat că importanța obiectivelor urmărite de Regulamentele 2022/1904, 2022/2474 și 2023/427, și anume protecția integrității teritoriale, a suveranității și a independenței Ucrainei, precum și promovarea unei soluționări pașnice a crizei din această țară, care se înscriu în obiectivul mai larg al menținerii păcii și securității internaționale, în conformitate cu obiectivele acțiunii externe a Uniunii prevăzute la articolul 21 TUE, este de natură să justifice consecințe negative, chiar considerabile, pentru anumiți operatori care nu au nicio răspundere cu privire la situația care a condus la adoptarea sancțiunilor (Hotărârea din 13 septembrie 2018, Gazprom Neft/Consiliul, T-735/14 și T-799/14, EU:T:2018:548, punctul 171; a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 27 iulie 2022, RT France/Consiliul, T-125/22, EU:T:2022:483, punctul 202).

94 Din considerentul (2) al Deciziei 2022/1909 reiese că „Uniunea rămâne neclintită în sprijinirea suveranității și integrității teritoriale a Ucrainei”. Considerentele (3)-(8) ale aceleiași decizii prezintă gravitatea situației din Ucraina și concluzionează că „membrii Consiliului European au declarat că vor întări măsurile restrictive de combatere a acțiunilor ilegale ale Rusiei și că vor intensifica și mai mult presiunea asupra Rusiei pentru a pune capăt războiului său de agresiune”. Se precizează de asemenea, în considerentul (9) al Deciziei 2022/1909, că, „[a]vând în vedere gravitatea situației [din Ucraina], este oportun să se introducă măsuri restrictive suplimentare”, printre care figurează interdicția în litigiu, în conformitate cu considerentele (12) și (13) ale aceleiași decizii.

95 Pe de altă parte, din considerentul (3) al Regulamentului 2022/1904 reiese că adoptarea acestor noi măsuri restrictive constituia un „răspuns la continuarea acțiunilor agresive ale Federației Ruse împotriva Ucrainei”. Considerentul (19) al aceluiași regulament, care preia considerentul (13) al Deciziei 2022/1909, expune în continuare tipurile de servicii de consultanță juridică care fac obiectul unei interdicții.

96 Consiliul susține că din considerentele relevante ale Deciziei 2022/1909 și ale Regulamentului 2022/1904 reiese că interdicția în litigiu are ca obiectiv intensificarea în continuare a presiunii exercitate asupra Federației Ruse pentru ca aceasta să pună capăt războiului său de agresiune împotriva Ucrainei. În acest scop, interdicția în litigiu ar urmări creșterea dificultății pentru guvernul Rusiei și pentru entitățile stabilite în Rusia de a-și procura bunuri și servicii sau capitaluri din Uniune, privându-le de asistența tehnico-juridică necesară pentru astfel de operațiuni.

97 Astfel, din considerentele sus-menționate reiese că, având în vedere agravarea situației în Ucraina, membrii Consiliului European și, ulterior, Consiliul au înțeles să crească presiunea exercitată asupra Federației Ruse prin intermediul unor măsuri restrictive suplimentare, al căror obiectiv era de a contribui la încetarea războiului de agresiune purtat de Federația Rusă împotriva Ucrainei. Întrucât serviciile de consultanță juridică furnizate de juriști ai Uniunii sunt un element esențial pentru dirijarea activităților economice desfășurate în Uniune de guvernul Rusiei, precum și de orice entitate stabilită în Rusia, o interdicție privind aceste servicii este de natură să restrângă exercitarea unor astfel de activități. Prin urmare, această restricție poate permite limitarea resurselor economice și financiare ale regimului rus și, prin urmare, creșterea costului acțiunilor Federației Ruse menite să submineze integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei.

98 În această privință, trebuie subliniat că interdicția în litigiu este însoțită de dispoziții de exceptare și de dispoziții de scutire, care permit atenuarea întinderii acesteia în ceea ce privește domeniul său de aplicare atât material, cât și personal.

99 Astfel, mai întâi, dispozițiile de exceptare limitează domeniul de aplicare al interdicției generale de a furniza servicii de consultanță juridică, excluzând din domeniul de aplicare material al acesteia printre altele serviciile de consultanță juridică furnizate în legătură cu o procedură judiciară, administrativă sau arbitrală. Astfel, este supusă acestei interdicții numai consultanța juridică în materie necontencioasă.

100 În continuare, pe de o parte, articolul 5n alineatul (10) din Regulamentul nr. 833/2014 prevede posibilitatea de a deroga de la interdicția în litigiu pentru anumite servicii de consultanță juridică care, având în vedere domeniile care sunt enumerate în acesta, se pot dovedi necesare sau utile pentru Uniune și sunt în concordanță cu scopurile acțiunii externe a Uniunii, în măsura în care sunt menționate sectoare care nu fac obiectul măsurilor restrictive sectoriale.

101 Pe de altă parte, articolul 12b alineatul (2a) din Regulamentul nr. 833/2014 prevede de asemenea posibilitatea de a deroga de la interdicția în litigiu pentru anumite servicii de consultanță juridică, atunci când sunt strict necesare pentru cesionarea de active în Rusia sau pentru lichidarea activităților în Rusia, sub rezerva îndeplinirii a două condiții. De altfel, este necesar să se arate că, deși această scutire era limitată în timp (inițial până la 31 decembrie 2023), ea a făcut obiectul unei prelungiri până la 31 martie 2024, prin Regulamentul (UE) 2023/1214 al Consiliului din 23 iunie 2023 de modificare a Regulamentului nr. 833/2014 (JO 2023, L 159 I, p. 1) și ulterior până la 31 iulie 2024, prin Regulamentul (UE) 2023/2878 al Consiliului din 18 decembrie 2023 de modificare a Regulamentului nr. 833/2014 (JO L, 2023/2878).

102 În sfârșit, domeniul de aplicare personal al interdicției în litigiu este de asemenea limitat. Astfel, aceasta nu privește decât serviciile juridice furnizate guvernului Rusiei și persoanelor juridice, entităților și organismelor stabilite în Rusia. Astfel, consultanța juridică furnizată în special unor persoane fizice nu intră sub incidența interdicției menționate.

103 Prin urmare, interdicția în litigiu răspunde în mod adecvat și coerent obiectivului de a intensifica și mai mult presiunea exercitată asupra Federației Ruse pentru ca aceasta să pună capăt războiului său de agresiune împotriva Ucrainei. Dispozițiile privind scutirea, în măsura în care permit ridicarea interdicției în litigiu în situații identificate în mod precis, urmăresc ele însele acest obiectiv de interes general.

104 În al patrulea rând, trebuie analizat dacă ingerința în dreptul fundamental la respectarea comunicărilor dintre avocați și clienții lor care poate rezulta din dispozițiile de scutire este limitată la ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor urmărite de Regulamentele 2022/1904, 2022/2474 și 2023/427.

105 În această privință, trebuie subliniat că dispozițiile privind scutirea urmăresc ridicarea interdicției în litigiu din motive politice, umanitare, strategice și economice, în special în situații care se pot dovedi benefice pentru Uniune, astfel cum s-a arătat în special la punctul 100 de mai sus. Prin aceasta, dispozițiile de exceptare menționate restrâng domeniul de aplicare al interdicției în litigiu, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 100 și 101 de mai sus, și permit, așadar, să se asigure proporționalitatea acesteia. Pe de altă parte, este adevărat că aceste dispoziții, în măsura în care atenuează rigurozitatea interdicției în litigiu, pot afecta atingerea obiectivului legitim global urmărit de interdicția menționată, care constă în limitarea resurselor economice și

financiare ale regimului rus, pentru ca acesta din urmă să își înceteze războiul de agresiune împotriva Ucrainei. Din acest motiv, este justificat ca autoritățile competente să poată ridica interdicția în litigiu numai după ce au stabilit că acest lucru este necesar și sub rezerva respectării condițiilor enumerate în dispozițiile de scutire.

106 Astfel, se poate considera că dispozițiile de scutire nu depășesc ceea ce este necesar pentru a atinge în mod eficient obiectivele interdicției în litigiu, garantând totodată proporționalitatea acesteia.

107 Al treilea aspect al primului motiv, întemeiat pe faptul că interdicția în litigiu ar constitui o ingerință în articolul 7 din cartă, nu este astfel, în orice caz, întemeiat. În consecință, primul motiv trebuie să fie respins în totalitate.

2. Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe o ingerință în independența avocatului și în valorile statului de drept, precum și pe încălcarea principiului proporționalității

108 Al doilea motiv este subîmpărțit în două aspecte.

a) Cu privire la primul aspect, întemeiat pe o ingerință în independența avocatului și în valorile statului de drept

109 Primul aspect al celui de al doilea motiv este împărțit în două critici. Prin intermediul acestor două critici, reclamanții solicită Tribunalului să examineze legalitatea interdicției în litigiu în lumina articolului 2 TUE.

110 Consiliul, susținut de Republica Estonia, de Comisie și de Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, consideră că argumentația reclamanților întemeiată pe valorile Uniunii consacrate la articolul 2 TUE este inadmisibilă, întrucât nu este susținută suficient.

111 Prin urmare, trebuie să se examineze mai întâi cauza de inadmisibilitate invocată de Consiliu, apoi să se analizeze critica întemeiată pe o ingerință în independența avocatului și, în sfârșit, să se analizeze critica întemeiată pe o ingerință în valorile statului de drept.

1) Cu privire la cauza de inadmisibilitate întemeiată pe articolul 76 din Regulamentul de procedură

112 În temeiul articolului 76 litera (d) Regulamentul de procedură al Tribunalului, cererea introductivă trebuie să conțină printre altele o expunere sumară a motivelor invocate. În plus, în temeiul unei jurisprudențe constante, această expunere trebuie să fie suficient de clară și de precisă pentru a permite pârâtului să își pregătească apărarea, iar Tribunalului să se pronunțe asupra acțiunii, dacă este cazul, fără a trebui să solicite alte informații. Astfel, este necesar, pentru ca o acțiune să fie admisibilă, ca elementele esențiale de fapt și de drept pe care aceasta se întemeiază să rezulte, cel puțin în mod sumar, dar coerent și comprehensibil, din textul cererii introductive înseși, în vederea garantării securității juridice și a bunei administrări a justiției. Tot potrivit unei jurisprudențe constante, orice motiv care nu este enunțat suficient în cererea de sesizare a instanței trebuie să fie considerat ca fiind inadmisibil. Cerințe similare se impun atunci când o critică este invocată în susținerea unui motiv (a se vedea Hotărârea din 12 februarie 2020, Kampete/Consiliul, T-164/18, nepublicată, EU:T:2020:54, punctul 112 și jurisprudența citată).

113 În speță, reclamanții susțin, întemeindu-se pe jurisprudența Curții EDO și a Curții, că menținerea misiunii fundamentale a avocatului, și anume apărarea justițiabililor, este necesară pentru promovarea în cadrul Uniunii a valorilor fundamentale enumerate la articolul 2 TUE, precum democrația, statul de drept sau drepturile omului, precum și pentru garantarea drepturilor fundamentale consacrate la articolele 7 și 47 din cartă.

114 Ingerința în independența avocatului ar rezulta în special din faptul că interdicția în litigiu, prin intermediul dispozițiilor sale de scutire, ar restrânge posibilitatea avocaților de a accepta și apoi de a-și exercita mandatele. Ca atare, interdicția în litigiu ar aduce atingere misiunii fundamentale a avocatului și, prin urmare, valorilor fundamentale enumerate la articolul 2 TUE.

115 Reclamanții susțin astfel că interdicția în litigiu, în măsura în care restrânge din principiu furnizarea de către avocați a unor servicii de consultanță juridică, este susceptibilă să contravină valorilor fundamentale enumerate la articolul 2 TUE.

116 Rezultă că reclamanții, deși sumar, au prezentat în mod coerent și inteligibil, în cererea introductivă, elementele esențiale de fapt și de drept pe care se întemeiază.

117 În consecință, cauza de inadmisibilitate întemeiată pe articolul 76 litera (d) din Regulamentul de procedură trebuie respinsă.

2) Cu privire la prima critică, întemeiată pe o ingerință în independența avocatului

118 Reclamanții, susținuți de Bundesrechtsanwaltskammer și de Ordre des avocats de Genève, susțin că obligația de a solicita o autorizație pentru a furniza servicii de consultanță juridică constituie o ingerință în independența avocatului, necesară pentru a garanta respectarea valorilor Uniunii, consacrate la articolul 2 TUE, precum democrația, statul de drept și drepturile omului. Independența avocatului ar fi astfel necesară pentru a garanta statul de drept.

119 Dispozițiile în litigiu ar aduce atingere independenței avocaților atât în raport cu autoritatea publică, cât și în raport cu clienții lor și i-ar împiedica să se achite de datoria lor de loialitate față de aceștia. Excepțiile prevăzute de aceste dispoziții ar fi limitate și nu ar acoperi decât o parte dintre serviciile de consultanță juridică. Reclamanții amintesc că Codul deontologic al avocaților europeni redactat de Consiliul Barourilor Europene se opune ca un terț, *a fortiori* o autoritate publică, să influențeze procesul de acceptare și de exercitare a mandatelor avocatului.

120 Reclamanții subliniază de asemenea că le revine autorităților sarcina de a nu adopta măsuri care să pună în pericol independența avocaților. Limitarea de către autoritățile naționale sau europene a materiilor în care pot interveni avocații și persoanele pe care le pot consilia ar constitui o ingerință în independența avocaților, iar nu numai în libertatea acestora de a furniza anumite servicii.

121 Ordre des avocats de Genève adaugă că independența avocatului față de autoritatea publică, de terți și de clienții lor este protejată de articolul 47 din cartă și de articolul 2 TUE. Interdicția în litigiu i-ar aduce o atingere nejustificată, în condițiile în care avocatul trebuie să poată alege în mod liber să se ocupe sau nu de un dosar, astfel încât să nu restrângă capacitatea niciunei persoane de a-și valorifica drepturile.

122 Consiliul, susținut de Republica Estonia, de Comisie și de Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, respinge orice ingerință în independența avocatului.

123 În această privință, Tribunalul amintește că din articolul 2 TUE rezultă că Uniunea se întemeiază pe valori precum statul de drept, care sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată printre altele prin justiție (Hotărârea din 20 aprilie 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punctul 62). Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești, un control jurisdicțional efectiv destinat să asigure respectarea dispozițiilor dreptului Uniunii fiind inerent existenței unui stat de drept (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 73 și jurisprudența citată).

124 Reiese din jurisprudența Curții că avocatul este un auxiliar al justiției care oferă asistența legală de care clienții săi au nevoie în deplină independență. Curtea a recunoscut astfel misiunea avocaților, chemați să furnizeze, în deplină independență și în interesul superior al justiției, asistența legală de care clientul are nevoie (Hotărârea din 18 mai 1982, AM & S Europe/Comisia, 155/79, EU:C:1982:157, punctul 24). Curtea subliniază de asemenea că misiunea fundamentală a avocatului cuprinde, pe de o parte, cerința, a cărei importanță este recunoscută în toate statele membre, potrivit căreia orice justițiabil să aibă posibilitatea de a se adresa, fără nicio constrângere, avocatului său, a cărui profesie înglobează, în mod inerent, acordarea, cu independență, de consultanță juridică tuturor celor care au nevoie și, pe de altă parte, cea corelativă, de loialitate a avocatului față de clientul său (Hotărârea din 8 decembrie 2022, Orde van Vlaamse Balies și alții, C-694/20, EU:C:2022:963, punctul 28).

125 În plus, Curtea consideră că independența avocatului prezintă o importanță deosebită, în cadrul protecției dreptului clientului său la o cale de atac efectivă, condiționând admisibilitatea căilor de atac formulate de particulari de respectarea cerinței potrivit căreia reclamantul trebuie să fie reprezentat de un terț independent. Obiectivul misiunii de reprezentare de către un avocat, prevăzută la articolul 19 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, constă astfel mai ales în asigurarea protecției și a apărării intereselor clientului, cu respectarea legii și a normelor profesionale și deontologice aplicabile. Cerința de independență se definește nu numai în mod negativ, cu alte cuvinte prin lipsa unui raport de muncă, ci și în mod pozitiv, și anume prin referire la disciplina profesională. În această ultimă privință, independența nu trebuie înțeleasă ca fiind lipsa oricărei legături a avocatului cu clientul său, ci numai a acelor legături care aduc în mod vădit atingere capacității sale de a-și asigura misiunea de apărare servind în condiții optime interesele clientului său, cu respectarea legii și a normelor profesionale și deontologice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 martie 2022, PJ și PC/EUIPO, C-529/18 P și C-531/18 P, EU:C:2022:218, punctele 65, 66 și 69 și jurisprudența citată). Dreptul justițiabilului de a beneficia de consultanță juridică oferită în deplină independență de un avocat este, așadar, inerent dreptului la o cale de atac efectivă.

126 În sfârșit, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 19 februarie 2002, Wouters și alții (C-309/99, EU:C:2002:98), Curtea, constatând lipsa unor norme ale Uniunii în materie de independență a avocaților, s-a referit la cadrul juridic național aplicabil, și anume la Samenwerkingsverordening 1993 (Regulamentul privind colaborarea din 1993), adoptat de Nederlandse Orde van Advocaten (Ordinul neerlandez al avocaților), pentru a stabili limitele independenței avocatului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 februarie 2002, Wouters și alții, C-309/99, EU:C:2002:98, punctele 99-102).

127 Din considerațiile care precedă reiese că, în pofida inexistenței unei norme de drept primar care să consacre și să definească independența avocatului, Curtea a recunoscut importanța unei astfel de independențe pentru a garanta dreptul justițiabililor la o cale de atac efectivă, în contexte care includ o legătură cu o procedură jurisdicțională.

128 Desigur, din dispozițiile Codului deontologic al avocaților europeni invocate de reclamanți, potrivit cărora independența avocatului „este necesară atât pentru activitatea juridică, cât și pentru cea judiciară”, reiese că independența se poate extinde și la activitățile de consultanță juridică care nu au nicio legătură cu o procedură jurisdicțională.

129 Cu toate acestea, dispozițiile Codului deontologic al avocaților europeni nu constituie norme de drept al Uniunii și nu pot constitui un temei juridic pentru recunoașterea independenței avocatului la nivelul Uniunii. În plus, aceste dispoziții nu modifică libertatea pe care o are fiecare stat membru de a reglementa exercitarea profesiei de avocat pe teritoriul său. Normele aplicabile acestei profesii pot, din acest motiv, să difere substanțial de la un stat membru la altul (Hotărârea din 19 februarie 2002, Wouters și alții, C-309/99, EU:C:2002:98, punctul 99). De altfel, este cert că reclamanții nu au menționat concepția specifică pe care ar avea-o independența avocatului în Belgia. În orice caz, din dispozițiile Codului deontologic al avocaților europeni rezultă că independența care este apărată în acesta în materie juridică urmărește să se asigure că avocatul își consiliază clientul fără complezență, în afara oricărui interes personal și în lipsa oricărei presiuni exterioare. Aceste dispoziții vizează, așadar, modul în care avocatul trebuie să își exercite activitatea de consiliere. Dispozițiile Codului deontologic al avocaților europeni nu sunt, prin urmare, de natură să justifice faptul că independența avocatului, recunoscută de Curte ca fiind necesară pentru protecția dreptului la o cale de atac efectivă, poate garanta avocaților o libertate totală în alegerea mandatului lor în toate domeniile consultanței juridice.

130 În speță, din analiza primului aspect al primului motiv rezultă că interdicția în litigiu nu se aplică serviciilor de consultanță juridică furnizate de un avocat și care prezintă o legătură cu o procedură jurisdicțională și că ea nu implică, așadar, nicio ingerință în dreptul la o cale de atac efectivă garantat de articolul 47 din cartă.

131 Astfel, nu s-a stabilit că interdicția în litigiu este susceptibilă să conducă la o ingerință în independența avocatului, astfel cum este recunoscută de jurisprudența Curții în scopul protecției acestui drept.

132 În plus, presupunând că independența avocatului trebuie, la fel ca protecția secretului profesional care decurge din articolul 7 din cartă, să fie recunoscută și în afara unui context contencios și că se constată o ingerință în această independență, trebuie amintit că o asemenea independență nu implică faptul că profesia de avocat nu poate fi supusă unor limitări. Această independență poate face astfel obiectul unor restricții justificate de obiective de interes general urmărite de Uniune, cu condiția ca aceste restricții să nu constituie, față de scopul urmărit, o intervenție disproporționată și intolerabilă care ar aduce atingere însuși conținutului independenței avocatului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 148).

133 Or, pe de o parte, reiese din cuprinsul punctelor 94-103 de mai sus că interdicția în litigiu, astfel cum a fost delimitată în special prin dispozițiile de scutire, urmărește obiective de interes general.

134 Pe de altă parte, deși dispozițiile de scutire acordă autorităților competente posibilitatea de a ridica interdicția în litigiu în privința anumitor servicii de consultanță juridică, aceste dispoziții nu permit autorităților competente să aibă influență asupra conținutului însuși al consultanței care poate fi furnizată, eventual, de avocat guvernului Rusiei sau unei entități vizate stabilite în Rusia. Situația este aceeași în ceea ce privește însăși interdicția în litigiu. În cazul în care avocatul beneficiază de o scutire sau chiar de o excepție, acesta rămâne liber în exercitarea activității sale de

consultanță cu clientul său. Interdicția în litigiu și în special dispozițiile de scutire nu constituie, așadar, o intervenție disproporționată și intolerabilă care să aducă atingere însuși conținutului independenței avocaților.

135 Prin urmare, chiar presupunând că ar exista o ingerință în independența avocaților, aceasta ar fi justificată și proporțională.

136 În consecință, prima critică din cadrul primului aspect al celui de al doilea motiv trebuie respinsă.

3) Cu privire la a doua critică, întemeiată pe ingerința în valorile statului de drept

137 Reclamanții, susținuți de Bundesrechtsanwaltskammer și de Ordre des avocats de Genève, susțin că menținerea misiunii avocaților este necesară pentru promovarea valorilor fundamentale consacrate la articolul 2 TUE. Interdicția în litigiu ar aduce astfel atingere statului de drept, care ar include mai multe principii, inclusiv principiile securității juridice, accesului la justiție și justiției, precum și respectarea drepturilor omului. Accesul la consultanță juridică acordată de un avocat și în materie necontencioasă ar permite garantarea respectării statului de drept, fapt care ar fi confirmat de numeroase documente de natură politică și juridică. Această atingere adusă statului de drept ar fi vădit disproporționată și o interpretare conformă a interdicției în litigiu cu normele superioare nu ar fi posibilă.

138 Consiliul, susținut de Republica Estonia, de Comisie și de Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, contestă argumentele reclamanților. În special, Consiliul apreciază că elementele adăugate de reclamanți în stadiul replicii ar depăși cadrul unei simple dezvoltări și ar fi, așadar, inadmisibile în temeiul articolului 84 din Regulamentul de procedură.

139 Trebuie analizate succesiv cauza de inadmisibilitate invocată de Consiliu și temeinicia celei de a doua critici din cadrul primului aspect al celui de al doilea motiv al reclamanților.

i) Cu privire la cauza de inadmisibilitate întemeiată pe articolul 84 din Regulamentul de procedură

140 În temeiul articolului 84 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, pe parcursul procesului, invocarea de motive noi este interzisă, cu excepția cazului în care acestea se bazează pe elemente de fapt și de drept care au apărut în cursul procedurii.

141 În speță, încă din stadiul cererii introductive, reclamanții au susținut că evaluarea situației juridice a unei persoane, pe care o permite furnizarea de consultanță juridică, este o activitate esențială într-un stat de drept. Oferirea acestei consultanțe de către avocat ar fi, așadar, garantată de articolele 7 și 47 din cartă și ar constitui de asemenea o valoare comună tuturor statelor membre.

142 Reclamanții au arătat ulterior, în replică, că noțiunea de „stat de drept” înglobează printre altele principiile securității juridice, accesului la justiție și justiției, astfel cum a subliniat însuși Consiliul în memoriul său în apărare. Aceștia au amintit de asemenea, în continuarea cererii lor introductive, că articolul 2 TUE consacră drepturile omului.

143 Prin urmare, reclamanții au subliniat că accesul la consultanță juridică din partea avocatului, limitat prin interdicția în litigiu, este necesar pentru a asigura respectarea fiecăruia dintre drepturile și principiile sus-menționate. Prin urmare, accesul la consultanță juridică din partea avocatului ar fi necesar pentru a garanta respectarea statului de drept.

144 Ca atare, argumentele prezentate de reclamanți în replică constituie o dezvoltare a motivelor și a criticilor care figurează în cererea introductivă și sunt, așadar, admisibile.

145 Prin urmare, cauza de inadmisibilitate trebuie respinsă.

ii) Cu privire la ingerința în valorile statului de drept

146 Tribunalul amintește că principiul potrivit căruia Uniunea se întemeiază printre altele pe valoarea statului de drept rezultă atât din cuprinsul articolului 2 TUE, care figurează printre dispozițiile comune ale Tratatului UE, cât și din al articolului 21 TUE, privind acțiunea externă a Uniunii, la care face trimitere articolul 23 TUE, referitor la politica externă și de securitate comună (PESC) [Hotărârea din 22 iunie 2021, Venezuela/Consiliul (Afectarea unui stat terț), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punctul 49].

147 Așa cum s-a amintit la punctele 40 și 41 de mai sus, dreptul fundamental la o cale de atac efectivă și la un proces echitabil consacrat la articolul 47 din cartă are o importanță esențială în calitate de garant al valorii statului de drept, care impune accesul liber la dreptul Uniunii pentru toate persoanele fizice sau juridice ale Uniunii, precum și posibilitatea justițiabililor de a-și cunoaște în mod neechivoc drepturile și obligațiile.

148 Pe de altă parte, Tribunalul a precizat că există o listă neexhaustivă a principiilor și a normelor care pot fi incluse în noțiunea de „stat de drept”. Printre acestea figurează în special principiile legalității și securității juridice, dreptul la un control jurisdicțional efectiv, inclusiv respectarea drepturilor fundamentale, precum și principiul egalității în fața legii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 septembrie 2016, Klyuyev/Consiliul, T-340/14, EU:T:2016:496, punctul 88).

149 Cu titlu introductiv, trebuie arătat că, prin argumentele lor, reclamanții nu invocă o încălcare a statului de drept considerat ca atare, ci a valorilor care îl constituie și care își găsesc expresia juridică în principiile dreptului Uniunii.

150 Prin intermediul primului argument, reclamanții susțin că posibilitatea oricărei persoane de a avea acces liber la consultanță juridică din partea unui avocat, atât în materie contencioasă, cât și necontencioasă, este garantată în temeiul principiului securității juridice.

151 Acest principiu fundamental al dreptului Uniunii impune în special ca o reglementare să fie clară și precisă, pentru ca justițiabilii să își poată cunoaște fără ambiguitate drepturile și obligațiile și să ia decizii în consecință (Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 161).

152 Prin urmare, principiul securității juridice se referă la caracteristicile pe care trebuie să le aibă în mod intrinsec normele de drept. Așa cum arată în mod întemeiat Consiliul, acest principiu nu constă, în schimb, în a le garanta avocaților sau altor profesioniști ai dreptului posibilitatea de a oferi consultanță în ceea ce privește modul în care trebuie înțelese aceste norme.

153 Prin urmare, primul argument al reclamanților trebuie înlăturat.

154 Prin intermediul celui de al doilea argument, reclamanții susțin că posibilitatea oricărei persoane de a avea acces liber la consultanță juridică din partea unui avocat, atât în materie contencioasă, cât și necontencioasă, permite asigurarea accesului la justiție.

155 Așa cum arată Consiliul, dreptul de acces la justiție este garantat de articolul 47 din cartă. Astfel cum reiese din răspunsul la primul aspect al primului motiv, dreptul de acces la un avocat este recunoscut numai atunci când implică o legătură cu o procedură jurisdicțională, în vederea protejării garanțiilor care decurg din articolul 47 din cartă. Or, în speță, potrivit interpretării amintite la punctele 51 și 60-63 de mai sus, interdicția în litigiu este inaplicabilă tocmai în raport cu serviciile de consultanță juridică care prezintă un astfel de raport.

156 În plus, astfel cum s-a indicat în răspunsul la primul motiv, nicio normă de drept al Uniunii, inclusiv articolul 2 TUE, nu consacră un drept fundamental de a consulta un avocat în materie necontencioasă.

157 În consecință, al doilea argument al reclamanților trebuie înlăturat.

158 Prin intermediul celui de al treilea argument, reclamanții susțin că posibilitatea oricărei persoane de a avea acces liber la consultanță juridică din partea unui avocat, atât în materie contencioasă, cât și necontencioasă, asigură într-o societate respectarea drepturilor omului, în special a dreptului fundamental la respectarea vieții private consacrat la articolul 7 din cartă.

159 Trebuie constatat că, pe lângă dreptul la respectarea comunicărilor dintre avocați și clienții lor consacrat la articolul 7 din cartă, reclamanții nu identifică alte drepturi care să fie afectate de interdicția în litigiu și de dispozițiile de scutire. Or, astfel cum s-a precizat în cadrul analizei celui de al doilea aspect al primului motiv, această interdicție, inclusiv dispozițiile de scutire, nu implică o ingerință în dreptul fundamental garantat la articolul 7 din cartă.

160 Prin urmare, al treilea argument al reclamanților nu este întemeiat.

161 Prin intermediul celui de al patrulea argument, reclamanții susțin că furnizarea de servicii de consultanță juridică în materie necontencioasă face parte din activitatea esențială a avocatului, protejată de valorile statului de drept.

162 Cu toate acestea, nu se poate deduce din jurisprudența Curții EDO sau a Curții că articolele 7 și 47 din cartă conferă, privite izolat sau împreună, un drept în materie necontencioasă de a beneficia de consultanța unui avocat, astfel cum rezultă din cuprinsul punctelor 52-63 de mai sus. Dreptul de a beneficia de consultanță din partea unui avocat, garantat la articolul 47 din cartă, nu își găsește aplicarea decât cu condiția să existe o legătură cu o procedură jurisdicțională.

163 În plus, furnizarea de servicii de consultanță juridică de către un avocat în materie necontencioasă nu este garantată nici de articolul 2 TUE, nici, în sens mai larg, de dreptul Uniunii.

164 Prin urmare, al patrulea argument al reclamanților nu este întemeiat.

165 Prin intermediul celui de al cincilea argument, reclamanții susțin că interdicția în litigiu nu ar putea fi interpretată într-un sens care să fie compatibil cu statul de drept. Aceasta ar consta, astfel, într-o interdicție pură și simplă de a furniza servicii de consultanță juridică, incompatibilă cu principiile securității juridice, accesului la justiție, justiției și respectării drepturilor omului.

166 Cu toate acestea, în conformitate cu cele susținute de Consiliu, domeniul de aplicare al interdicției în litigiu este limitat. Această interdicție a fost delimitată de dispozițiile de exceptare, precum și de dispozițiile de scutire. Ținând seama de aceste dispoziții, Tribunalul a constatat, ca răspuns la primul motiv, că interdicția în litigiu nu implica o ingerință în drepturile garantate de articolele 7 și 47 din cartă și că, presupunând că o face în ceea ce privește articolul 7 din cartă, această ingerință nu ar încălca articolul 52 alineatul (1) din cartă. Prin urmare, din aceleași motive, interdicția în litigiu nu aduce atingere nici principiilor accesului la justiție, justiției și respectării drepturilor fundamentale, astfel cum au fost invocate de reclamanți. În plus, se amintește că argumentul întemeiat pe încălcarea principiului securității juridice este, în cadrul prezentului motiv, inoperant.

167 Prin urmare, al cincilea argument al reclamanților trebuie înlăturat.

168 Prin intermediul celui de al șaselea și ultim argument, reclamanții susțin că pretinsa atingere adusă valorilor statului de drept constituie o măsură vădit inadecvată pentru urmărirea obiectivelor enunțate de Consiliu.

169 Cu toate acestea, din considerațiile care precedă rezultă că nu a fost dovedită nicio atingere adusă valorilor statului de drept.

170 În consecință, trebuie să se înlăture cel de al șaselea argument al reclamanților.

171 Din considerațiile care precedă rezultă că a doua critică din cadrul primului aspect al celui de al doilea motiv trebuie înlăturată.

b) Cu privire la al doilea aspect, întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității

172 Reclamanții, susținuți de Bundesrechtsanwaltskammer și de Ordre des avocats de Genève, arată, în subsidiar, că Regulamentele 2022/1904, 2022/2474 și 2023/427 încalcă principiul proporționalității, principiu general al dreptului Uniunii, consacrat la articolul 5 TUE. Astfel, introducerea unui regim general de interzicere a furnizării de servicii de consultanță juridică nu ar fi aptă să realizeze obiectivele legitime urmărite și ar depăși ceea ce este strict necesar pentru realizarea acestor obiective.

173 Consiliul, susținut de Republica Estonia, de Comisie și de Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, contestă argumentele reclamanților.

174 În această privință, Tribunalul amintește că principiul proporționalității, care face parte dintre principiile generale de drept al Uniunii, impune ca mijloacele puse în aplicare printr-o dispoziție de drept al Uniunii să fie apte să realizeze obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestora (Hotărârea din 13 martie 2012, Melli Bank/Consiliul, C-380/09 P, EU:C:2012:137, punctul 52).

175 Trebuie de asemenea amintit că, în ceea ce privește controlul jurisdicțional al respectării principiului proporționalității, legiuitorului Uniunii trebuie să i se recunoască o largă putere de apreciere în domenii care implică din partea acestuia alegeri de natură politică, economică și socială și în care este chemat să efectueze aprecieri complexe. Numai caracterul vădit inadecvat al unei măsuri adoptate în aceste domenii în raport cu obiectivul pe care instituția competentă

urmărește să îl atingă poate afecta legalitatea unei astfel de măsuri (Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 146, și Hotărârea din 15 februarie 2023, Belaeronavigatsia/Consiliul, T-536/21, EU:T:2023:66, punctul 68).

176 Astfel cum s-a precizat la punctele 93-103 de mai sus, interdicția în litigiu răspunde în mod adecvat și coerent obiectivului de a intensifica și mai mult presiunea exercitată asupra Federației Ruse pentru ca aceasta să pună capăt războiului său de agresiune împotriva Ucrainei și, în orice caz, nu poate fi considerată vădit inadecvată în raport cu obiectivul menționat. Doar din acest motiv, trebuie să se concluzioneze că interdicția în litigiu nu încalcă articolul 5 TUE.

177 În plus și în orice caz, presupunând că reclamanții invocă, prin intermediul celui de al doilea aspect al celui de al doilea motiv, o atingere disproporționată adusă misiunii fundamentale a avocatului cu respectarea și pentru apărarea statului de drept, trebuie arătat că această misiune nu este scutită de limitări și poate face obiectul unor restricții justificate de obiective de interes general urmărite de Uniune, cu condiția ca astfel de restricții să nu constituie, în raport cu scopul urmărit, o intervenție disproporționată și intolerabilă care ar aduce atingere însuși conținutului misiunii încredințate avocaților într-un stat de drept (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 148).

178 Întrucât reclamanții nu au demonstrat existența unei ingerințe nici în independența avocatului, astfel cum este recunoscută în scopul dreptului la o cale de atac efectivă, nici în valorile statului de drept, nu este dovedit nici că interdicția în litigiu aduce atingere însești esenței misiunii pe care avocații o îndeplinesc într-un stat de drept.

179 În consecință, al doilea aspect al celui de al doilea motiv nu este întemeiat și trebuie înlăturat.

3. Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului securității juridice

180 Reclamanții, susținuți de Bundesrechtsanwaltskammer și de Ordre des avocats de Genève, arată că dispozițiile care introduc interdicția în litigiu încalcă principiul securității juridice. Ele nu ar fi nici clare, nici precise și nu ar permite nicio previzibilitate în ceea ce privește aplicarea lor.

181 *Primo*, coroborarea considerentului (19) al Regulamentului 2022/1904 cu dispozițiile alineatelor (5) și (6) ale articolului 5n din Regulamentul nr. 833/2014, cu modificările ulterioare, nu ar permite să se înțeleagă care servicii sunt excluse de la interdicția în litigiu.

182 *Secundo*, excepția referitoare la compatibilitatea cu obiectivele Regulamentelor 2022/2474 și 2023/427 și ale Regulamentului nr. 269/2014, prevăzută la articolul 5n alineatul (6) din Regulamentul nr. 833/2014, nu ar fi delimitată suficient, întrucât aceste regulamente nu definesc obiectivele lor.

183 *Tertio*, noțiunea de „control comun sau exclusiv” exercitat de o persoană juridică, de o entitate sau de un organism stabilit sau constituit în conformitate cu legislația unui stat membru, a unei țări membre a Spațiului Economic European, a Elveției sau a unei țări partenere, utilizată la articolul 5n alineatul (7) din Regulamentul nr. 833/2014, ar fi incomprehensibilă.

184 *Quarto*, modul de redactare a interdicției în litigiu nu ar permite să se înțeleagă dacă activități precum serviciile de reprezentare juridică în cadrul unor proceduri precontencioase, serviciile privind cesionarea sau lichidarea investițiilor de întreprinderi existente în Rusia, redactarea unei note privind un transfer de acțiuni în cadrul achiziționării de către o entitate a Uniunii a

propriilor acțiuni de la acționari ruși, monitorizarea consultării pe baza unui acord încheiat înainte de 7 octombrie 2022 sau luarea de cuvânt în cadrul unei conferințe privind chestiuni juridice sau organizarea unei astfel de conferințe atunci când participanții sunt angajați ai unei entități stabilite în Rusia sunt sau nu interzise.

185 Reclamanții adaugă că Consiliul a efectuat adaptări și precizări ale domeniului de aplicare al dispozițiilor care introduc interdicția în litigiu, care nu au remediat totuși încălcarea principiului securității juridice. Ar fi vorba despre precizări ulterioare adoptării interdicției în litigiu, care, în cea mai mare parte, nu ar fi publice, în timp ce conceptul de „servicii de consultanță juridică în materie necontencioasă”, care ar fi interzise, nu ar fi încă clar delimitat.

186 Consiliul, susținut de Republica Estonia, de Comisie și de Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, contestă argumentele reclamanților.

187 Astfel, Tribunalul amintește că, potrivit unei jurisprudențe constante, principiul securității juridice, care constituie un principiu general al dreptului Uniunii, impune în special ca normele de drept să fie clare, precise și previzibile în privința efectelor lor, în special în cazul în care pot avea efecte nefavorabile asupra particularilor și întreprinderilor. O sancțiune, chiar fără caracter penal, nu poate fi aplicată decât dacă are la bază un temei juridic clar și neambiguu. Principiul securității juridice impune în special ca orice reglementare a Uniunii să fie clară și precisă, mai ales atunci când impune sau permite aplicarea de sancțiuni, astfel încât persoanele vizate să poată cunoaște fără ambiguitate drepturile și obligațiile care decurg din aceasta și să acționeze în consecință (a se vedea Hotărârea din 16 iulie 2014, National Iranian Oil Company/Consiliul, T-578/12, nepublicată, EU:T:2014:678, punctul 112 și jurisprudența citată).

188 Reiese de asemenea din jurisprudență că existența unor termeni vagi într-o dispoziție nu determină în mod necesar o încălcare a articolului 7 din CEDO și că faptul că o lege acordă o putere de apreciere nu contravine în sine cerinței de previzibilitate, cu condiția ca limitele și modalitățile de exercitare ale unei asemenea puteri să fie definite cu o claritate suficientă, având în vedere scopul legitim urmărit, pentru a oferi individului o protecție adecvată împotriva arbitrariului. În acest sens, pe lângă textul legii propriu-zise, jurisprudența ține seama de împrejurarea dacă noțiunile neclare utilizate au fost clarificate printr-o jurisprudență constantă și publicată (a se vedea Hotărârea din 4 septembrie 2015, NIOC și alții/Consiliul, T-577/12, nepublicată, EU:T:2015:596, punctul 135 și jurisprudența citată).

189 În plus, cerința previzibilității care însoțește principiul legalității pedepselor – care impune ca legea să definească în mod clar infracțiunile și pedepsele – nu se opune ca legea să atribuie o putere de apreciere a cărei întindere și modalități de exercitare sunt definite cu o claritate suficientă. Aceste principii jurisprudențiale sunt aplicabile și în ceea ce privește măsurile restrictive care, deși nu urmăresc în principiu să sancționeze infracțiuni, ci constituie măsuri preventive, afectează grav drepturile și libertățile persoanelor vizate (a se vedea Hotărârea din 4 septembrie 2015, NIOC și alții/Consiliul, T-577/12, nepublicată, EU:T:2015:596, punctul 136 și jurisprudența citată).

190 Acestea sunt considerațiile în lumina cărora trebuie analizate argumentele reclamanților.

191 Prin intermediul primului argument, reclamanții susțin că modul de redactare a considerentului (19) al Regulamentului 2022/1904 și a dispozițiilor referitoare la interdicția în litigiu nu permite identificarea serviciilor de consultanță juridică interzise.

192 Deși considerentul (19) al Regulamentului 2022/1904 se limitează să identifice categoriile mari de servicii de consultanță juridică supuse interdicției în litigiu, precum și pe cele care nu intră sub incidența acesteia, articolul 5n alineatele (5) și (6) din Regulamentul nr. 833/2014 limitează mai precis interdicția în litigiu.

193 În orice caz, presupunând că avocații ar fi putut reține o interpretare strictă a dispozițiilor în cauză, abținându-se să ofere consultanță juridică necesară în vederea prevenirii, anticipării sau chiar pregătirii unei proceduri judiciare sau administrative, este suficient să se amintească faptul că, în orice caz, astfel cum s-a arătat în răspunsul la primul motiv, modul de redactare a articolului 5n din Regulamentul nr. 833/2014, în special a alineatelor (5) și (6) ale acestuia, le permite reclamanților să facă distincție între serviciile de consultanță juridică care nu intră sub incidența interdicției în litigiu și cele care sunt supuse acesteia.

194 Prin urmare, primul argument al reclamanților nu poate fi primit.

195 Prin intermediul celui de al doilea argument, reclamanții susțin că cerința compatibilității cu obiectivele urmărite de Regulamentul nr. 833/2014 și de Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum este prevăzută la articolul 5n alineatul (6) din Regulamentul nr. 833/2014, este imprecisă.

196 Considerentul (2) al Regulamentului nr. 833/2014 enunță că adoptarea măsurilor restrictive trebuie să permită „crește[rea] costul[ui] acțiunilor Federației Ruse menite să submineze integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei, precum și [promovarea unei soluționări pașnice a crizei]”.

197 Pe de altă parte, considerentul (3) al Regulamentului nr. 269/2014 precizează că „ar trebui să se găsească o soluție pentru criză prin negocieri între guvernul Ucrainei și guvernul Federației Ruse […] și că în absența unor astfel de rezultate într-un interval de timp limitat, Uniunea va decide asupra unor măsuri suplimentare, cum ar fi interdicții de călătorie, înghețări de active și anularea reuniunii la nivel înalt UE-Rusia”. Considerentul (6) amintește că regulamentul menționat „respectă drepturile fundamentale și principiile consacrate, în special, în [cartă și mai ales dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil, precum și dreptul la protecția datelor cu caracter personal”.

198 Cerința compatibilității cu obiectivele urmărite de Regulamentul nr. 833/2014 și de Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum este prevăzută la articolul 5n alineatul (6) din Regulamentul nr. 833/2014, urmărește astfel să asigure că excepția prevăzută de această dispoziție nu repune în discuție obiectivul care constă în exercitarea unei presiuni asupra Federației Ruse pentru ca aceasta să pună capăt războiului său de agresiune împotriva Ucrainei, cu respectarea principiilor garantate de cartă. Așa cum subliniază Consiliul, această cerință urmărește să prevină orice utilizare abuzivă a excepției prevăzute la alineatul (6) sus-menționat și este astfel suficient de explicită.

199 Prin urmare, al doilea argument al reclamanților trebuie respins.

200 Prin intermediul celui de al treilea argument, reclamanții susțin că noțiunea de „control” care figurează la articolul 5n alineatul (7) din Regulamentul nr. 833/2014, care include noțiunile de „control exclusiv” și de „control comun”, întrucât nu este definită de același regulament, este incomprehensibilă.

201 Totuși, în materie de măsuri restrictive, Consiliul subliniază în mod întemeiat că Curtea a statuat deja că „o societate putea fi calificată drept «societate deținută sau controlată de o altă entitate», din moment ce aceasta din urmă se află într-o situație în care este în măsură să influențeze alegerile societății în cauză, chiar în lipsa oricărei legături juridice, de proprietate sau de participare la capital, între cele două entități economice” (Hotărârea din 10 septembrie 2019, HTTS/Consiliul, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punctul 75).

202 În consecință, al treilea argument al reclamanților trebuie respins.

203 Prin intermediul celui de al patrulea argument, reclamanții consideră că interdicția în litigiu este afectată de un anumit număr de imprecizii în ceea ce privește domeniul său de aplicare.

204 Niciuna dintre impreciziile invocate nu este însă susceptibilă să determine o încălcare a principiului securității juridice.

205 Mai întâi, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 61 de mai sus, modul de redactare a articolului 5n alineatul (5) din Regulamentul nr. 833/2014 permite furnizarea de servicii de consultanță juridică în cadrul unor proceduri precontencioase.

206 Apoi, în ceea ce privește cesiunea de investiții sau lichidarea investițiilor de întreprinderi existente în Rusia, din articolul 5n alineatul (2) din Regulamentul nr. 833/2014 reiese că furnizarea de consultanță juridică pentru astfel de operațiuni este interzisă, întrucât este destinată guvernului Rusiei și entităților stabilite în Rusia. O astfel de interdicție nu poate fi ridicată decât în condițiile prevăzute, pe de o parte, la articolul 5n alineatul (7) din Regulamentul nr. 833/2014 și, pe de altă parte, la articolul 12b alineatul (2a) din același regulament.

207 Pe de altă parte, articolul 5n alineatul (2) din Regulamentul nr. 833/2014 interzice furnizarea de consultanță juridică cu privire la o notă privind transferul de acțiuni pentru și în cadrul achiziționării de către o entitate a Uniunii a propriilor acțiuni de la acționari ruși actuali, în măsura în care această consultanță este destinată, în mod direct sau indirect, guvernului Rusiei sau entităților stabilite în Rusia. În această privință, este irelevant dacă operațiunea în cauză, realizată datorită consultanței juridice menționate, poate profita *in fine*, în mod indirect, guvernului Rusiei sau unor entități stabilite în Rusia.

208 În plus, în conformitate cu articolul 2 din Regulamentul 2022/1904, interdicția în litigiu a intrat în vigoare la 7 octombrie 2022. Rezultă că, în principiu, avocaților le este interzis să ofere consultanță juridică guvernului Rusiei sau unor entități stabilite în Rusia în cadrul unei consultații, pe baza unei scrisori de angajament sau a unui contract încheiat înainte de 7 octombrie 2022. Această interdicție nu poate fi ridicată decât în condițiile stabilite la articolul 5n alineatul (4) din Regulamentul nr. 833/2014, și anume pentru consultanța juridică care trebuie furnizată tocmai pentru a pune capăt, înainte de data-limită prevăzută în acesta, contractelor încheiate înainte de 7 octombrie 2022.

209 În sfârșit, trebuie arătat că articolul 5n alineatul (2) din Regulamentul nr. 833/2014 interzice furnizarea, chiar și indirect, de servicii de consultanță juridică guvernului Rusiei sau entităților stabilite în Rusia. Totuși, această interdicție nu se opune unei luări de cuvânt în cadrul unei conferințe la care asistă un angajat al guvernului Rusiei sau al unei entități stabilite în Rusia, atât timp cât această luare de cuvânt rămâne generală și nu echivalează cu furnizarea unei

consultanțe întemeiate pe interpretarea și aplicarea unei norme de drept unei situații specifice și de natură să faciliteze luarea deciziilor de către guvernul Rusiei, de către o entitate rusă sau de către o anumită categorie de entități ruse.

210 În consecință, al treilea motiv trebuie să fie respins.

211 Întrucât cele trei motive invocate de reclamanți în susținerea acțiunii lor au fost înlăturate, aceasta din urmă trebuie, în orice caz, să fie respinsă fără a fi necesară pronunțarea cu privire la admisibilitatea sa.

IV. Cu privire la cheltuielile de judecată

212 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

213 Întrucât reclamanții au căzut în pretenții, se impune obligarea acestora la suportarea propriilor cheltuieli de judecată, precum și a celor efectuate de Consiliu, conform concluziilor acestuia.

214 Conform articolului 138 alineatele (1) și (3) din Regulamentul de procedură, Bundesrechtsanwaltskammer, Ordre des avocats de Genève, Republica Estonia, Comisia și Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate vor suporta propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Marea Cameră)

declară și hotărăște:

1) **Respinge acțiunea.**

2) **Ordre néerlandais des avocats au barreau de Bruxelles și ceilalți reclamanți ale căror nume figurează în anexă vor suporta propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele ale Consiliului Uniunii Europene.**

3) **Bundesrechtsanwaltskammer, Ordre des avocats de Genève, Republica Estonia, Comisia Europeană și Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate vor suporta propriile cheltuieli de judecată.**

van der Woude	Papasavvas	da Silva Passos
Kornezov	Truchot	Gervasoni
Półtorak	Nihoul	Öberg
Mac Eochaidh	Pynnä	Martín y Pérez de Nanclares
Brkan	Zilgalvis	Gâlea

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 2 octombrie 2024.

Semnături