

# *L'interdiction de fourniture de services de conseil juridique dans les régimes de mesures restrictives de l'Union européenne.*

\*

\* \*

## Introduction

Dès la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, les doctrines relatives à l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des mesures dites de « pression »<sup>1</sup>, ou de contre-mesures en réaction à l'illicite adoptées par un acteur du droit international envers un autre, se sont d'abord développées autour de l'usage de leviers d'ordre économique (*economic coercion*) dans un cadre purement interétatique, en particulier en ciblant les flux commerciaux<sup>2</sup>, au premier rang desquels se trouve par exemple la pratique de l'embargo. Les contre-mesures se sont progressivement développées afin d'inclure une variété toujours plus grande dans l'objet et la nature des actions prescrites les structurants. Leur champ d'application *ratione personae* dépasse aujourd'hui les seules structures et entités politico-administratives constitutives ou représentatives d'un Etat, d'un gouvernement ou une de ses émanations, pour toucher des individus et des entités, personnes morales ou physiques, aux activités, aux statuts et aux positions diverses. Une telle évolution emporte également des conséquences pour les tiers appelés à observer ou mettre en œuvre ces mesures afin d'en garantir l'effectivité à l'égard des entités *in fine* visées.

A partir du milieu du XX<sup>ème</sup> siècle, le concept de « sanctions » a fait l'objet d'intenses débats doctrinaux, notamment en théorie du droit international<sup>3</sup>, quant à son sens, ses attributs et ses éléments constitutifs. Il est toutefois généralement admis, dans une approche finaliste, qu'un tel concept peut être réduit, *a minima*, à l'expression d'une réaction à l'illicite<sup>4</sup> motivée par une

---

<sup>1</sup> Pour une analyse détaillée en théorie des sanctions des variante terminologiques et de leur implication sur le plan sémiotique voir notamment Verhoeven, J., « Communautés européennes et sanctions internationales », *R.B.D.I.*, 1984-1985/1, pp. 79-95, *spec.* pp.79-81.

<sup>2</sup> Dérivé du latin *commercium*, le commerce définit classiquement aussi bien les « activité[s] qui consistent à acheter et à vendre » que les « relations pour l'échange de marchandises ». De telles relations peuvent inclure des opérations d'exportation, d'importation, de transit, de transbordement ou de courtage. Voir en ce sens l'entrée « Commerce », Dictionnaire de l'Académie Française, 9<sup>ème</sup> ed. [Consultable au 24 avril 2025], <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9C3120>.

<sup>3</sup> Voir par exemple, SCELLE.G., *Les sanctions internationales. Trois opinions de juristes* Centre d'étude de politique étrangère, publication n°4, 1936, p.31 ; COMBACAU.S., *Le pouvoir des sanctions de l'ONU, Etude théorique de la coercition non militaire*, Editions A.Pedone, Paris, 1974, LEBEN.C., *Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale*, A.F.D.I, 1982 ; KAMTO.M., *Les Communautés européennes et les sanctions internationales*, Revue québécoise de droit international *RQDI*, Volume 8, n°2, 18 pages.

<sup>4</sup> La notion de « mesures restrictives en réaction à l'illicite » est ici empruntée à Beaucaillon.C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne.*, (dir) Cremona.M., Lagrange.E., Thèse de doctorat, 15 novembre 2013,

« intention punitive » se caractérisant d’abord par la finalité ultime qu’elle entend atteindre, à savoir l’infléchissement du cours d’une pratique, d’un fait ou d’une politique, dans le sens d’une cessation voire, d’une terminaison complète, en raison de la violation d’une ou de plusieurs normes de droit international qui en découlent. De telles mesures poursuivent donc l’objectif irréductible de sanction des violations d’une norme de droit international et par extension, de défense et d’effectivité du droit et des garanties qu’il offre<sup>5</sup>, en raison de son caractère en principe illicite et donc nuisible pour l’ordre juridique international. Si le sujet de la définition du concept de « sanction » constitue une étape nécessaire avant d’aborder la question des types de mesures prises, la question du caractère « illicite » ou non de la réponse apportée par le biais du régime de sanctions, ainsi que des modalités institutionnelles et politiques de l’adoption de telles mesures, resteront en dehors du champ de la présente étude.

Il a pu être souligné que les mesures en réaction à l’illicite ont revêtu au fil du temps et des situations d’espèces et des libellés variables<sup>6</sup>, exprimant ainsi une pluralité de types et de formes d’actions, dont les objets, les champs d’application et les finalités ont évolué selon le contexte et les objectifs politiques et sécuritaires poursuivis par leurs auteurs<sup>7</sup>.

Si une typologie exhaustive des types de mesures et de leurs cibles restera également en dehors du champ de la présente étude, il conviendra toutefois de replacer, à travers un panorama non-

---

European University Institute, Florence, Italie, Edition Bruylant, collection Travaux de droit international et européen, 702 pages.

<sup>5</sup>Voir notamment PELLET.A., MIRON.A., voir entrée « Sanctions » in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, [MPEPIL], Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, (dir) Anne Peters, Pr. Rüdiger Wolfrum (2004-2020), 2013, pp.1-4.

<sup>6</sup> *Op.cit.*, LEBEN.C., *Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l’illicite dans la société internationale*. Voir également la déclaration de l’*International Bar Association* lors des discussions au sein de la Commission du droit international sur les principes généraux d’un projet de code des atteintes à la paix et de la sécurité du genre humain : « Les sanctions contre l’Etat sont nombreuses, qu’elles soient diplomatiques, politiques, économiques ou militaires; l’Etat qui a une foule de biens et de privilèges matériels, territoriaux, moraux, peut être atteint et frappé sensiblement dans tous ces divers biens de la rupture des relations diplomatiques à la mise sous séquestre des biens, destruction d’installations et démantèlement d’usines, du blocus, du boycott et de l’embargo aux lourdes amendes, impositions et saisies de valeurs, du désarmement forcé à l’occupation militaire. L’énumération de telles sanctions fort bien adéquates au sujet auquel elles s’appliquent et à l’objet qu’elles visent — données dans le « Plan d’un Code répressif mondial » établi par le professeur Pella (titre IV) — fournit une base de discussion des plus suffisantes. » *United Nations, Yearbook of the International Law Commission, Volume II, 1950n pp.320-321*; voir également : PELLET.A., MIRON.A., « Sanctions » in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, [MPEPIL], Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, (dir) Anne Peters, Pr. Rüdiger Wolfrum (2004-2020), 2013, p.2, « In this broad acceptation, the word ‘sanctions’ designate all types of consequences triggered by the violation of an international legal rule [which] range from a series of soft, unstructured social reaction [...] to a variety of organized effects [including] non-coercive consequences [...] as well as coercive measures, with some involving the use of force (reprisals, self-defense), and some not (boycott, retorsion) ».

<sup>7</sup> Pour un exposé détaillé des différents types de mesures de coercition économique (*economic coercion*) adoptées depuis la 1<sup>ère</sup> Guerre mondiale jusqu’au début du XXI<sup>ème</sup> siècle, voir notamment HUFBAUER.G.C., SCHOTT.J., ELLIOT.K.A., OEGG.B., *Economic Sanctions reconsidered*, 3rd Edition, Peterson Institute for International Economics, Washington D.C, 2007, *spec.* pp.38-41 Appendix 1A, Table 1a.3 « Selected pre-World War I episode of economic sanction for foreign policy goals » ; pp.1-20, Table 1A.1 « Chronological summary of economic sanctions for foreign policy goals, 1914-2000 » ; p.38, Table 1A.2 « Post-2000 sanctions episodes » ; Voir également : European Commission, « EU Sanction Tracker », couvrant la période 2000-2025, <https://data.europa.eu/apps/eusanctionstracker/> (consultable au 20 avril 2025). Voir également, BOGDANOVA.I., « The History and Effectiveness of Economic coercion » Chapter I in *Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights*, Brill Nijhoff, juin 2022, pp.15-48.

exhaustif, l'adoption de mesures portant spécifiquement interdiction de fournir des prestations de service juridique, dans le cadre plus large de l'évolution de la pratique des contre-mesures en droit international public.

Dans le cadre de relations commerciales interétatiques, les mesures imposant des embargos ou des opérations de boycott sur une variété de biens et de produits, y compris militaires ont largement dominé la typologie des sanctions depuis le III<sup>ème</sup> siècle avant notre ère<sup>8</sup> (*voir supra*).

Toutefois, depuis la fin des années 1970 et le début des années 1980, les régimes de sanctions élaborés à l'échelle des Nations-Unis et de la Communauté européenne ont progressivement été adoptés en réponse à des crises politiques diverses, impliquant essentiellement de graves violations aux droits fondamentaux. Comme le note à ce titre Vera Gowlland-Debbas<sup>9</sup>, l'assouplissement de la notion de « sécurité » au centre de la théorie des sanctions en droit international s'est accompagné d'un glissement, de mesures exclusivement construites autour du concept classique d'Etat et à leur destination lorsque leurs agissements menacent ou violent la paix et la sécurité internationales (*'State-oriented sanction'*), vers des mesures centrées sur les individus (*'Individually-oriented sanctions'*), pour des agissements ou des omissions qui leur seraient directement ou indirectement imputables ou auxquels ils apporteraient leur soutien ou seraient associés. Ce faisant, la sécurité des individus (*'Human security'*) est devenue une composante à part entière du concept de « sécurité » tel que traditionnellement appréhendé en droit international, aux côtés de la sécurité des Etats (*'State security'*). Ainsi, aux violations des droits que les Etats souverains tirent des différents instruments et principes de droit international en matière de paix et de sécurité, s'est ajoutée la violation des droits de l'homme<sup>10</sup>. Les violations du droit international entraînant l'adoption de sanctions peuvent donc être imputables à des individus et non plus seulement à des Etats, entraînant *de facto* un élargissement du champ d'application *ratione personae* et, de fait, *materiae* des régimes de sanctions.

De même, sous l'effet des bouleversements *post-2001*, engendrés dans les priorités de politiques étrangères de nombreux Etats et de l'Organisation des Nations-Unies (« ci-après ONU ») dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les régimes de sanctions ont progressivement évolué d'une part, pour se concentrer sur des individus ou groupes d'individus spécifiques et déterminés sur la base de critères de nomination de plus en plus techniques et granulaires et, d'autre part, attacher à cette nomination, des prescriptions permettant un meilleur « ciblage » de ces individus et ce, afin d'atténuer les effets de bord néfastes sur la prospérité économique et sociale du reste de la population (*'smart sanction'*).

---

<sup>8</sup> *Op. cit.* BOGDANOVA.I., « The History and Effectiveness of Economic coercion ».

<sup>9</sup> GOWLLAND-DEBBAS.V., « *Collective security Revisited in the light of the flurry over UN Reform : An International Law Perspective* » in CHETAIL.V., (ed) *Conflict, sécurité et coopération*. Liber Amicorum Victor-Yves Ghebal, Bruylant, 2007, Bruxelles, pp.255-277.

<sup>10</sup> *Op.cit.* PELLET.A., MIRON.A., « Sanctions » in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, pp.7-8, §§21-23.

Comme a pu le souligner Daniel Calleja Crespo<sup>11</sup>, Directeur Général du service juridique de la Commission européenne, l'augmentation du nombre de personnes et d'entités visées par des mesures restrictives s'est manifestement accompagnée d'un élargissement des champs et des domaines sur lesquels portent ces dernières et ce, dans des cadres relationnels et juridiques de plus en plus variés<sup>12</sup>.

En ce qui concerne plus spécifiquement les régimes de mesures restrictifs de l'Union européenne, la dynamique n'est *a priori* pas différente de celle observé à l'échelle du droit international, notamment parce qu'en parallèle des régimes adoptés *proprio motu*, l'Union a adopté de nombreux régime afin de donner effet dans son ordre juridique à des régimes issues du Conseil de sécurité des Nations-Unies.

Il est ainsi possible d'exposer ce que l'on pourrait qualifier, depuis une quinzaine d'années, de « double glissement », d'une pratique d'abord fondée principalement sur des mesures prescriptives d'interdiction d'ordre économique affectant des opérations lucratives issues essentiellement du commerce de biens, vers des activités de prestation de services, d'abord essentiellement financiers puis, par capillarité, d'autres gammes de prestation, notamment les services juridiques. Cette extension vers de nouveaux secteurs d'activités implique l'engagement de nouveaux acteurs appelés à faire respecter ces nouvelles prescriptions.

Cette évolution peut être vue comme une expression d'un mouvement général d'extension progressive du champ d'application matériel et personnel des régimes de sanctions, conduisant les autorités compétentes à prendre en compte de nouvelles catégories d'activités et d'opérateurs économiques qui n'étaient initialement peu voire pas visés dans les premiers modèles de mesures restrictives. Cette extension des champs d'application matériels et personnels n'est pas sans lien avec la prolifération des « *raisons d'être* » des régimes modernes de sanctions<sup>13</sup>.

Désormais, les avocats et autres professions juridiques (notaires, experts-comptables, etc.) sont pleinement concernés et impliqués dans la mise en œuvre des régimes de mesures restrictives, notamment au stade de la fourniture de leurs services, en particuliers de conseil juridique dans des affaires portant certes sur diverses questions et pans de droits matériels, mais dont le

---

<sup>11</sup> Speech from the Director of the Legal Service of the European Commission, III Annual Conference, *Introductory speech on the Law of Sanctions*, 4 avril 2025, [ANNUAL CONFERENCE OF THE EC LEGAL SERVICE - Streaming Service of the European Commission](#) (consultable au 4 avril 2025).

<sup>12</sup> La pratique institutionnelle et les logiques juridiques qui sous-tendent l'action de l'Union européenne en matière de sanction ont évolué depuis le milieu des années 2010, d'une action de « transposition » visant à donner effet à des régimes établis par le Conseil de sécurité des Nations-Unies, à une action *proprio motu* visant l'élaboration et la mise en œuvre de régimes autonomes. Pour une description synthétique de cette évolution du degré d'autonomie de l'Union en tant qu'acteur en matière de sanction, voir *Op.cit.* Beaucillon.C., Introduction, Partie I, Titre I, pp. 67-343.

<sup>13</sup> Pour une vue d'ensemble de l'évolution depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009 des objectifs sectoriels des différents régimes de sanctions, voir notamment *Répertoire de jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne*, Partie 6 « Politique extérieure », côte 6.01 « Politique étrangère et de sécurité commune », sous-cotes 6.01.01 « mesures restrictives – Gel des fonds et interdictions diverses », 6.01.01.00 « Généralités », 6.01.01.01 « Notions de mesures restrictives ». A noter que les objectifs sectoriels distincts et propres à chaque régime répondent en principe aux objectifs généraux et « ultimes » de la PESC (article 24 TUE), domaine dans lequel l'Union observe *in fine* les principes et poursuit les objectifs visés à l'article 21 §2 sous b) TUE et à l'article 3 §1 et 5, TUE.

traitement, au stade du conseil comme du contentieux, devra tenir compte du besoin de conformité aux mesures restrictives existantes.

Toutes ces évolutions invitent donc à retracer, à l'échelle de l'ordre juridique de l'Union, l'élaboration progressive des prescriptions relatives à l'interdiction de fourniture de service de conseil juridique (I), de même que les causes et les objectifs stratégiques ayant présidé à leur adoption et auxquels elles entendent répondre. L'état actuel de développement des sanctions sectorielles visant la fourniture de services de conseil juridique conduira à concentrer essentiellement l'analyse sur les régimes visant la Fédération de Russie. Les modalités pratiques de leur application seront enfin abordées, à travers une analyse des récents contentieux devant la Cour de justice et le Tribunal de l'Union européenne, lesquels apportent de nombreux éclairages quant au sens et à la portée du concept de « services de conseil juridique » et de ses exceptions (II).

## I) : L'introduction progressive d'interdictions visant la fourniture de services de conseil juridique dans les régimes de sanctions de l'Union européenne

L'extension du champ d'application *ratione materiae* des mesures restrictives s'est produite progressivement, au gré de nouveaux actes adoptés face à la persistance ou l'aggravation des actions ou des politiques portant atteinte à la sécurité de l'Union et de ses Etats membres et dont il est recherché la cessation (A). Elle a permis l'inclusion d'une grande diversité d'activités de prestation de services, dont la fourniture de conseils juridiques (B), laquelle n'est toutefois présente que dans un nombre limité de régimes (C).

### A. L'introduction progressive de secteurs économiques relatifs aux services sous l'effet des évolutions du contexte géopolitique

L'une des premières variables structurantes, tant au stade de la décision d'adoption d'un régime de mesures restrictives, qu'au stade de son élaboration, reste l'évolution du contexte géopolitique. Dans le cas spécifique des régimes de sanctions de l'Union européenne, l'évolution depuis plus de dix ans du contexte géopolitique dans des zones, et vis-à-vis d'acteurs, suscitant un intérêt ou une menace particulière pour la sécurité des Etats membres et de l'Union, a conduit à l'adoption d'un *corpus* substantiel de sanctions sectorielles, notamment à l'encontre de la Fédération de Russie. Dans ce cadre, les dispositions portant spécifiquement sur des prestations de services se sont progressivement multipliées, jusqu'à couvrir un champ substantiellement conséquent d'activités et de secteurs économiques<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> MEISSENER.K., GRAZIANI.C., "The transformation and design of EU restrictive measures against Russia", *Journal of European Integration*, Volume 45, Issue n°3 "Transformation of Europe after Russia's Attack on Ukraine", 2023, pp. 377-394. Les annexes de l'étude fournissent une compilation de données objectives permettant de rendre compte d'une double prolifération, à savoir du nombre de « cibles » désignées d'une part, et des types et des secteurs d'activités d'autre part.

Cet élargissement considérable du champ d'application est le résultat de l'évolution de la typologie des sanctions vers un régime toujours plus englobant, et qui est elle-même déterminée par le sens des développements géopolitiques intéressants directement l'Union et ses Etats membres.

Ces évolutions répondent à diverses causes structurantes dans les choix de l'Union d'adopter puis de mettre à jour ses régimes de sanctions<sup>15</sup>. Il s'agit notamment de signaler à son opinion publique un positionnement clair à l'égard d'une situation de crises dans laquelle certaines règles du droit international sont remises en cause et violées, et de maximiser la pression sur la « cible », proportionnellement à la gravité de ses agissements et à mesure que se développe et s'aggrave la situation de crise dont elle est à l'origine <sup>16</sup>.

Les mesures dites « sectorielles », comme celles portant sur la fourniture de services financiers et à laquelle nous ajoutons désormais les services de conseil juridique, ont pu être considérées comme étant les moins discriminantes et, partant, comme celles entraînant les effets les plus largement partagés au sein des sociétés des pays cibles<sup>17</sup>. En ce qui concerne certains régimes de sanctions spécifiques comme ceux imposés à la Fédération de Russie, la variété des mesures et l'étendue de leur incidence ont régulièrement évolué depuis mars 2014, avec une accélération notable à compter de février 2022<sup>18</sup>, afin notamment d'accentuer la pression et compromettre substantiellement la capacité de la Fédération de Russie à poursuivre ses politiques et ses actions de déstabilisation remettant en cause l'intégrité, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine suite à son invasion à grande échelle.

Dans ces régimes, les interdictions dont l'objet se rapporte à la fourniture d'une prestation de service au profit d'une entité ou d'un individu dont le nom figure sur des listes établies, se sont concentrées dès les premières versions des actes modificatifs, sur les secteurs bancaires et financiers. De manière générale, ce choix tient en grande partie à l'importance des secteurs économiques et financiers dans le niveau de stabilité, de prospérité et développement socio-économique d'un régime politique et d'une société moderne.

---

<sup>15</sup> Voir notamment McLEAN, E. V., WHANG, T., Designing foreign policy: Voters, special interest groups, and economic sanctions, in *Journal of Peace Research*, vol 51, issue n°5, 589- 602, 2014; MEISSNER., K. How to sanction international wrongdoing? The design of EU restrictive measures. *Review of Intenational Organizations*, 18, 2023, pp. 61–85.

<sup>16</sup> *Ibidem*. Voir également : Pour une illustration concernant l'évolution des régimes de sanctions adoptés depuis 2014 à l'encontre de la Fédération de Russie dans le cadre de ses actions de déstabilisation, son annexion des territoires de Crimée et du Donbass, et l'atteinte à la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance de l'Ukraine, voir notamment : PORTELA.C., « La logique des sanctions de l'Union européenne contre la Russie au sujet de l'Ukraine », *Revue Etudes internationales*, Vol 54, n°2, été 2023, pp.287-310. L'auteure identifie trois raisons d'être (entendu ici au sens d'objectifs/finalités) des mesures adoptées, à savoir : infléchir la politique conduite par un gouvernement, contraindre l'élite économique et financière à réviser son soutien au choix fait par l'élite politique et enfin, signaler un positionnement politique et diplomatique à l'attention de pays tiers et de leurs opinions publiques.

<sup>17</sup> *Op.cit.* MEISSENER.K., GRAZIANI.C., “The transformation and design of EU restrictive measures against Russia”.

<sup>18</sup> *Ibidem*, « *Since the Russian recognition of the independence of the two separatist regions of Donetsk and Luhansk in February 2022 and the subsequent invasion of Ukraine, the restrictive measures against Russia have been massively expanded in number and scope.*” (souligné par nos soins), pp.385-386.

Dans le cas particulier de la Fédération de Russie, et en parallèle de l'extension du champ d'application *ratione materiae*, le ciblage sectoriel d'une catégorie précise d'opérateurs économiques doit s'analyser à la lumière de la structure et de l'intrication des instances de pouvoir politique et économique en Russie et les liens de dépendances entre les élites économiques (hommes et femme d'affaires influent) et politiques qui en résultent<sup>19</sup> et qui sont en grande partie le fruit de la privatisation de divers secteurs de l'économie à compter de 1991<sup>20</sup>.

Toutefois, la jurisprudence<sup>21</sup> du Tribunal de l'Union européenne concernant le critère de « l'homme ou de la femme d'affaires influent(s) »<sup>22</sup> conduit ce dernier à ne pas nécessairement tenir compte de l'existence de liens étroits ou d'interdépendance avec le gouvernement russe comme facteur déterminant permettant de motiver l'inscription de telles personnes sur les listes. Ce critère devrait selon le tribunal s'apprécier compte tenu de l'importance des personnes ciblées sur ce fondement, notamment, de leurs statuts professionnels, de l'importance de leurs activités économiques, de l'ampleur de leurs possessions capitalistiques ou de leurs fonctions au sein d'une ou de plusieurs entreprises dans lesquelles ils exercent ces activités. La Cour de justice de l'Union européenne aura très prochainement l'occasion de se prononcer en ce sens, tel qu'elle y est invitée par l'avocate générale Madina<sup>23</sup>. Selon elle, la notion des « femmes et hommes d'affaires influents » doit être interprétée comme visant l'importance de la personne concernée dans le secteur économique où elle exerce ses activités et au sein duquel elle est susceptible d'exercer une influence. Cela ne requiert pas la démonstration d'une quelconque influence avérée et spécifique de cette personne sur le gouvernement russe, ni d'un lien entre cette personne et celui-ci. Un tel critère entretient un lien logique avec les objectifs de l'Union, dans la mesure où imposer des sanctions contre cette catégorie de personnes ayant un poids économique considérable, dans des secteurs d'activités essentiels à la prospérité économique du pays, rend l'exercice de leurs activités plus difficile tout en affectant l'économie russe, ce qui contribue à accroître le coût de l'agression militaire contre l'Ukraine.

Dans un registre similaire, les différents régimes de sanctions adoptés depuis 2011 à l'encontre de la République arabe syrienne contiennent un critère d'inscription tenant l'appartenance aux

---

<sup>19</sup> Voir notamment : ROGOV.K., *Military redistribution : Nationalisation of the Elite*, News Rules of Loyalty and the Chaebolisation of Russia, RU : Russia, 20 mars 2025, <https://re-russia.net/analytics/0267/> (consultable au 25 avril 2025), LANCEREAU.G., « Renationaliser les élites russes. Poutine, la guerre et la nouvelle allégeance des oligarques », Le Grand Continent, 20 avril 2025, <https://legrandcontinent.eu/fr/2025/04/10/renationaliser-les-elites-russes-poutine-la-guerre-et-la-nouvelle-allegeance-des-oligarques/>, KASTOUEVA-JEAN.T., Interview à Médiapart, <https://www.ifri.org/fr/presse-contenus-repris-sur-le-site/russie-des-elites-sous-contrôle> (consultable au 25 avril 2025).

<sup>20</sup> Voir notamment, COMTE.P., *1964-2019 : la grande mue de l'oligarchie soviétique*, Revue Russe, n°54, 2020, circulations, échanges, mixités, pp.57-78, [https://www.persee.fr/doc/russe\\_1161-0557\\_2020\\_num\\_54\\_1\\_2959](https://www.persee.fr/doc/russe_1161-0557_2020_num_54_1_2959) (consultable au 25 avril 2025).

<sup>21</sup> Voir en ce sens voir, arrêt du 13 septembre 2018, Rosneft e.a./Conseil, T-715/14, non publié, EU:T:2018:544, §157.

<sup>22</sup> Article 2, §1, g) de la décision (PESC) 2014/145 du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine telle que modifiée par la décision (PESC) 2023/2871.

<sup>23</sup> Conclusions de l'avocate générale Laila Madina dans les affaires Pumpyanskiy c. Conseil, C-696/23 P ; Khudaverdyan c. Conseil, C-704/23 P ; Rashnikov c. Conseil, C-711/23 P ; Mazepin c. Conseil, C-35/24 P ; Khan c. Conseil, C-111/24 P.

familles Assad et Makhoul<sup>24</sup>, en raison de la structure et de la pratique traditionnelle du pouvoir politique en Syrie par la minorité ethnique Alaouite au pouvoir depuis les années 70 et qui constitue une ‘*Asabiyya* (عصبية)<sup>25</sup>, disposant notamment du contrôle d’une part substantielle des activités économiques exercées grâce à des monopoles d’Etat privatisés<sup>26</sup> exploités par les membres de la famille dirigeante.

## B. Typologies des prestations de services interdites

Les types de services dont la fourniture a été interdite dans les premiers régimes de sanctions ont concerné des prestations inhérentes aux activités des opérateurs économiques exerçant essentiellement dans les domaines de la finance, en particulier : les services de courtage et d’investissement (vente ou l’achat de biens et de technologies, ou de services financiers et techniques) ; opération d’achat, de vente, de courtage, d’aide à l’émission, direct ou indirect, ou toute autre transaction portant sur des valeurs mobilières et instruments du marché monétaire ; réception et transmission d’ordres portant sur un ou plusieurs instruments financiers ; exécution d’ordres pour le compte de clients, négociation pour compte propre ; gestion de portefeuille ; conseil en investissement ; prise ferme d’instruments financiers et/ou placement d’instruments financiers avec engagement ferme ; placement d’instruments financiers sans engagement ferme. Depuis 2022, certaines prestations en matière de services financiers ont été ajoutés, comme par exemple des services de crypto-actifs, de fiducie, de messagerie financière, ou encore des services de comptabilité et de contrôle des comptes, de tenue de livres, de conseils fiscaux, de conseil en matière d’entreprise et de gestion ou de relations publiques.

Ce n’est qu’avec la persistance des actions et des politiques de la Fédération de Russie dont la cessation est recherchée (déstabilisation de l’Ukraine et atteinte à sa souveraineté, son indépendance et son intégrité territoriale), que de nouvelles opérations économiques ont été introduites dans le champ d’application de l’interdiction de fourniture de services, comme par exemple les interdictions visant la fourniture : de services dans le cadre d’activités liées à la production d’énergie ou d’électricité ; de services principaux et accessoires nécessaires aux opérations d’acheminement et de transbordement de gaz naturel liquéfié (GNL) russe ; de

---

<sup>24</sup> Voir en ce sens, la décision 2013/255/PESC du Conseil du 31 mai 2013 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie, <http://data.europa.eu/eli/dec/2013/255/2025-02-26>, et le règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie, *JO L*, 2025/407, 25.2.2025, <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/407/oj>.

<sup>25</sup> Concept sociologique désignant « groupe de solidarité », un « esprit de corps », un « lien d’appartenance » à effet politique ou économique. Cette solidarité peut reposer sur l’ethnie, le territoire, la religion, ou simplement le but à atteindre. Dans le cas de la ‘*asabiyya* au pouvoir en Syrie, l’essentiel des membres sont alaouites et proviennent du nord du djebel Ansariéh. Voir en ce sens, BALACNHE. F., « Les Alaouites : une secte au pouvoir ». Outre-terre. *Revue européenne de géopolitique*, 2006, 2 (14), pp.73-96.

<sup>26</sup> Voir en ce sens, Arrêt Tribunal de l’Union européenne, Assad c. Conseil, T-202/12, §96, « *Le seul fait que la requérante est la sœur de M. Bashar Al Assad suffit pour que le Conseil puisse considérer qu’elle est liée aux dirigeants de la Syrie au sens des dispositions mentionnées au point 88 ci-dessus, d’autant plus que l’existence dans ce pays d’une tradition de gestion familiale du pouvoir est un fait notoire dont le Conseil pouvait tenir compte.* ». Voir également GOBE.E., « Les hommes d’affaires et l’Etat dans le capitalisme de l’*infitâh* (1974-1994) », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 156, avr.-juin 1997.

services liés au transport maritime ; de services connexes liés aux activités d'achat, d'importation, de transfert ou d'exportation de biens culturels ukrainiens et d'autres biens présentant une importance archéologique, historique, culturelle, scientifique rare ou religieuse ; de services d'assurance, de réassurance et d'entretien en rapport avec des biens et technologies dans le domaine de l'aviation et de l'industrie spatiale ; de services d'immatriculation de navires et de lancement spatial ; de services de portefeuilles ; de notation ; de services de construction, d'architecture et d'ingénierie, de conseil juridique et de conseil informatique, d'études de marché et de sondages d'opinion, d'essais et d'analyses techniques ou de publicité.

Dans sa dernière version des *FAQ*<sup>27</sup> sur la mise en œuvre de l'article 5 *quindecies* §2 sous b) du règlement (UE) 2014/833 relatif à l'interdiction de fourniture de services, la Direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux classe les différentes activités relatives à des prestations de services visées depuis 2014 en 4 groupes, le second concernant les prestations de service de construction, d'architecture et d'ingénierie, de conseils juridiques.

#### ANNEX A - OVERVIEW OF PROHIBITIONS ON SERVICES AND SOFTWARE

|  | GROUP 1  | GROUP 2  | GROUP 3   | GROUP 4   |
|--|--|--|---|---|
| <b>Scope</b>   | Accounting, auditing, including statutory audit, bookkeeping, tax consulting services, business and management consulting, public relations services<br><i>Article 5n(1) Council Regulation 833/2014</i> | Construction, architectural and engineering services, legal advisory services, IT consultancy services<br><i>Article 5n(2) Council Regulation 833/2014</i>                             | Market research and public opinion polling services, technical testing and analysis services, advertising services<br><i>Article 5n(2a) Council Regulation 833/2014</i> | Software for the management of enterprises and software for industrial design and manufacture as listed in Annex XXXIX<br><i>Article 5n(2b) Council Regulation 833/2014</i> |
| <b>Wind-down</b>   | Termination by <b>5 July 2022</b> of contracts concluded before <b>4 June 2022</b>   | For architectural and engineering services, legal advisory services, IT consultancy services, termination by <b>8 January 2023</b> of contracts concluded before <b>7 October 2022</b> | Termination by <b>16 January 2023</b> of contracts concluded before <b>17 December 2022</b>   | Termination by <b>20 March 2024</b> of contracts concluded before <b>19 December 2023</b>   |
| Exemption for services that are strictly necessary for the exercise of the <b>right of defence</b> in judicial proceedings and the <b>right to an effective legal remedy</b><br><i>Article 5n(5) Council Regulation 833/2014</i> | Applicable   | Applicable   | Not Applicable  | Not Applicable  |
| Exemption for services that are strictly necessary to ensure <b>access to judicial, administrative or arbitral proceedings</b> in a Member State<br><i>Article 5n(6) Council Regulation 833/2014</i>                             | Applicable   | Applicable   | Not Applicable  | Not Applicable  |
| Exemption for services that are strictly necessary for the <b>recognition or enforcement of a judgement or an arbitration award</b>  | Applicable   | Applicable   | Not Applicable  | Not Applicable  |

<sup>27</sup> Commission européenne, Direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux, *General Guidelines, Frequently Asked Questions on sanctions against Russia and Belarus, with focus on the following provision: Article 5n of Council Regulation (EU) No 833/2014*, 28 avril 2025, [https://finance.ec.europa.eu/document/download/4617456e-7d33-4732-96ef-b01bd10e948e\\_en?filename=faqs-sanctions-russia-services-provision\\_en.pdf](https://finance.ec.europa.eu/document/download/4617456e-7d33-4732-96ef-b01bd10e948e_en?filename=faqs-sanctions-russia-services-provision_en.pdf) (consultable au 28 avril 2025).

|  | GROUP 1        | GROUP 2    | GROUP 3    | GROUP 4    |
|--|----------------|------------|------------|------------|
| rendered in a Member State<br><i>Article 5n(6) Council Regulation 833/2014</i>   |                |            |            |            |
| Exemption for services that are necessary for <b>public health emergencies</b> , the urgent prevention or mitigation of an event likely to have a serious and significant impact <b>on human health and safety or the environment</b> , or as a response to <b>natural disasters</b><br><i>Article 5n(8) Council Regulation 833/2014</i> | Not Applicable | Applicable | Applicable | Applicable |
| Derogation for services necessary for:<br><i>Article 5n(10) Council Regulation 833/2014</i>  |                |            |            |            |
| <ul style="list-style-type: none"> <li><b>humanitarian purposes</b> (such as delivering or facilitating the delivery of assistance, including medical supplies, food, or the transfer of humanitarian workers and related assistance or for evacuations)</li> </ul>  | Applicable     | Applicable | Applicable | Applicable |
| <ul style="list-style-type: none"> <li><b>civil society activities</b> that directly promote democracy, human rights or the rule of law in Russia</li> </ul>   | Applicable     | Applicable | Applicable | Applicable |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>the functioning of <b>diplomatic and consular representations</b> of the Union and of the Member States or partner countries in Russia, or international organisations</li> </ul>   | Applicable     | Applicable | Applicable | Applicable |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>ensuring <b>critical energy supply</b> within the Union and the purchase, import or transport into the Union of <b>titanium, aluminium, copper, nickel, palladium and iron ore</b></li> </ul>   | Applicable     | Applicable | Applicable | Applicable |

|   | GROUP 1    | GROUP 2    | GROUP 3    | GROUP 4    |
|---|------------|------------|------------|------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>ensuring the continuous operation of <b>infrastructures, hardware and software</b> which are <b>critical</b> for human health and safety, or the safety of the environment</li> </ul>  | Applicable | Applicable | Applicable | Applicable |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>the establishment, operation, maintenance, fuel supply and retreatment and safety of civil nuclear capabilities, and the continuation of design, construction and commissioning required for the completion of <b>civil nuclear facilities, such as the Paks II project</b>, the supply of precursor material for the production of medical radioisotopes and similar medical applications, or critical technology for environmental radiation monitoring, as well as for civil nuclear cooperation, in particular in the field of research and development</li> </ul> | Applicable | Applicable | Applicable | Applicable |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>the provision of electronic communication services by Union telecommunication operators necessary for the operation, <b>maintenance and security</b>, including cybersecurity, <b>of electronic communication services</b>, in Russia, in Ukraine, in the Union, between Russia and the Union, and between Ukraine and the Union, and for data centre services in the Union</li> </ul>   | Applicable | Applicable | Applicable | Applicable |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>the exclusive use of legal persons, entities or bodies established in Russia that are owned by, or solely or jointly controlled by, a legal person, entity or body which is incorporated or constituted under the law of a Member State, a country member of the European Economic Area, Switzerland or a partner country as listed in Annex VIII</li> </ul>   | Applicable | Applicable | Applicable | Applicable |

### C. L'interdiction de fournir des services juridiques : panorama des régimes concernés

Les mesures portant restrictions dans la fourniture de services de conseil juridique restent toutefois peu répandues parmi les 36 régimes de sanctions de l'Union européenne actuellement en vigueur. De telles prescriptions se retrouvent pour l'essentiel, d'une part, dans trois<sup>28</sup> des

<sup>28</sup> Il s'agit des régimes institués par les actes suivants : Décision 2014/386/PESC du Conseil du 23 juin 2014 concernant des mesures restrictives en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol, *JO L 183 du*

quatre régimes spécifiques de sanctions adoptés depuis 2014 à l'encontre de la Fédération de Russie (1) et, d'autre part, dans le régime de sanction visant la Biélorussie, en raison des bouleversements politiques et de son implication dans la guerre menée par la Russie en Ukraine (2)

L'impact de ces quatre régimes est toutefois loin d'être négligeable en pratique. En effet, par les prescriptions qu'ils fixent, ces régimes représentent à eux seuls plus de la moitié des sanctions imposées à ce jour (52.86%), s'appliquent à 2178 individus (sur les 4048 visés par l'ensemble des régimes actuellement en vigueur) et 582 entités (sur les 1174 visées par l'ensemble des régimes actuellement en vigueur), soit un total de 2760 « cibles », sur les 5022 individus et entités faisant actuellement l'objet d'une inscription<sup>29</sup>.

Enfin, selon les dernières statistiques du Conseil de Barreaux européens (CCBE), le nombre d'avocats au sein de l'Union européenne membre de l'organisation ainsi que dans certains pays dit affiliés<sup>30</sup> s'élevait au 31 décembre 2023 à plus d'un million<sup>31</sup>. Le champ d'application *ratione materiae* d'une telle restriction est donc susceptible d'impacter un nombre important de praticiens dans l'ensemble des Etats membres.

---

24.6.2014, p. 70–77 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), en vigueur <http://data.europa.eu/eli/dec/2014/386/oj>; ainsi que le Règlement (UE) n° 2014/692 du Conseil du 23 juin 2014 concernant des restrictions sur l'importation, dans l'Union, de marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol, en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol (JO L 183 du 24.6.2014, p. 9-14, en vigueur <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/692/2025-02-25>; Décision 2014/512/PESC du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine JO L 229 du 31.7.2014, p. 13–17 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), en vigueur, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0512> ainsi que le Règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine JO L 229 du 31.7.2014, p. 1–11 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), en vigueur, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0833#ntr1-L\\_2014229FR.01000101-E0001](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0833#ntr1-L_2014229FR.01000101-E0001); Décision 2022/266/PESC du Conseil du 23 février 2022 concernant des mesures restrictives en réponse à la reconnaissance, à l'occupation ou à l'annexion illégales par la Fédération de Russie de certaines zones de l'Ukraine non contrôlées par le gouvernement en vigueur <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/266/2025-02-25> et du Règlement (UE) n° 2022/263 du Conseil du 23 février 2022 concernant des mesures restrictives en réaction à la reconnaissance des zones des oblasts ukrainiens de Donetsk et de Louhansk non contrôlées par le gouvernement et à l'ordre donné aux forces armées russes d'entrer dans ces zones (JO L 42 I du 23.2.2022, p. 77-94, en vigueur <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/263/2025-02-25>. Compte tenu du champ et de l'importance relatives de ce régime, ces deux derniers régimes seront laissés de côté dans le cadre de la présente étude.

<sup>29</sup> Commission européenne, *EU Sanction tracker : Monitor latest EU sanctions. Track and navigate the active listings of the asset freezes and travel bans imposed by the EU on individuals and entities*, <https://data.europa.eu/apps/eusanctiontracker/> (consultable au 27 mars 2025). **Données à jour d'avril 2025**. Pour une vue d'ensemble des différents régimes de sanctions adoptés dans le contexte des actions et politiques hostiles de la Russie à l'encontre de l'Ukraine, voir notamment [Mesures restrictives de l'Union européenne au regard de l'invasion de l'Ukraine par la Russie - Synthèse des documents](#) (consultable au 14 avril 2025). Seule l'interdiction fixée par la décision (PESC) 2014/512 telle que modifiée par la décision (PESC) 2022/1909 et le règlement (UE) 2014/833, tel que modifié par le Règlement 2022/1904 feront l'objet d'une étude approfondie.

<sup>30</sup> Le Conseil des Barreaux européens compte actuellement 32 membres et 14 Etats affiliés ayant soit le statut de membre associés ou d'observateurs.

<sup>31</sup> Voir : Conseil des barreaux européens, Statistiques au 31 décembre 2023, [https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality\\_distribution/public/documents/Statistics/EN\\_STAT\\_2024\\_Number-of-lawyers-in-European-countries.pdf](https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/Statistics/EN_STAT_2024_Number-of-lawyers-in-European-countries.pdf) (consultable au 25 avril 2025).

L'importance considérable de cette restriction, compte tenu du nombre important de personnes qu'elle peut potentiellement viser, justifie donc d'analyser avec attention les dispositions relatives à l'interdiction de fournir des services de conseil juridique dans ces trois régimes.

## 1. Fédération de Russie

A compter de mars 2014, l'Union européenne a progressivement imposé des mesures restrictives à l'encontre de la Fédération de Russie en ciblant des secteurs économiques spécifiques afin de répondre, d'une part, aux actions compromettant l'indépendance, l'intégrité et la souveraineté territoriale de l'Ukraine à la suite de l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol et, d'autre part, à la déstabilisation délibérée de l'Ukraine, matérialisée entre autres par l'entrave aux enquêtes menées en territoire ukrainien suite à la destruction d'un avion de la compagnie Malaysia Airlines sur le vol MH-717 reliant Amsterdam (Pays-Bas) à Kuala Lumpur (Malaisie), ainsi que l'amasement de nouvelles troupes à la frontière avec l'Ukraine et préparant déjà, à l'époque, l'invasion à grande échelle de son territoire.

Ainsi, après avoir fermement condamné l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol par la Fédération de Russie et appelé cette dernière à se retirer du territoire ukrainien, le Conseil a adopté le 17 mars 2014, la décision 2014/145<sup>32</sup> ainsi que le règlement 2014/269<sup>33</sup>.

Dans le cadre de ce régime, le Conseil n'a toutefois introduit aucune restriction portant spécifiquement sur la fourniture de services de conseil juridique à des entités listées en annexes du règlement 2014/269. Cela peut s'expliquer essentiellement par l'esprit ayant présidé à l'élaboration et à l'adoption. Ce dernier a été conçu afin d'entraver les actions et les politiques menées par la Russie en vue de provoquer une sécession des territoires illégalement occupés en 2014, en sanctionnant les entités ayant pris part à de telles actions ou en tirant profit, là où le régime prévu par la décision 2014/512 et le règlement 2014/833, s'inscrit dans une approche plus englobante visant à entraver le renforcement des capacités militaires, technologiques et industrielles de la Fédération de Russie, ainsi que le développement de son secteur de la défense et de la sécurité, *a fortiori* depuis l'invasion du 24 février 2022, et l'organisation de « référendums » illégaux dans les parties occupées des régions de Donetsk, Kherson, Louhansk et Zaporijjia.

Les 27 mai et juin, puis le 16 juillet 2014, les chefs d'Etat ou de gouvernement de l'Union européenne ont noté que la Commission, le Service européen d'action extérieure (SEAE) et

---

<sup>32</sup> Décision n° 2014/145/PESC du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine *JO L 78 du 17.3.2014, p. 16–21 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV)*, En vigueur, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2014.078.01.0016.01.FRA&toc=OJ%3AL%3A2014%3A078%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.078.01.0016.01.FRA&toc=OJ%3AL%3A2014%3A078%3ATOC)

<sup>33</sup> Règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine *JO L 78 du 17.3.2014, p. 6–15 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV)*, En vigueur, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2014.078.01.0006.01.FRA&toc=OJ%3AL%3A2014%3A078%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.078.01.0006.01.FRA&toc=OJ%3AL%3A2014%3A078%3ATOC)

certaines Etats membres, avaient engagé des travaux préparatoires concernant d'éventuelles mesures ciblées, afin que de nouvelles mesures puissent être prises sans délai.

Par la suite, le Conseil a rappelé les engagements précédemment pris par le Conseil européen, et a indiqué qu'il était résolu à introduire sans délai un ensemble de nouvelles mesures restrictives substantielles, en cas d'absence de coopération totale et immédiate de la Fédération de Russie.

Dans ce cadre, le Conseil a demandé à la Commission et au SEAE de finaliser leurs travaux préparatoires sur d'éventuelles mesures ciblées et de présenter, d'ici le 24 juillet 2014, des propositions de mesures, y compris en ce qui concerne l'accès aux marchés des capitaux, la défense, les biens à double usage et les technologies sensibles, notamment dans le secteur énergétique. Compte tenu de la gravité de la situation à cette date, le Conseil a estimé qu'il était approprié de prendre des nouvelles mesures restrictives en réaction aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine.

C'est donc dans ce cadre que le Conseil a adopté la décision (PESC) 2014/512<sup>34</sup> ainsi que le règlement (UE) 2014/833<sup>35</sup>.

Parmi les principales mesures adoptées depuis 2014, figurent notamment l'interdiction d'exporter des biens à double usage et des biens liés à la défense, le blocage des financements publics pour le commerce ou l'investissement avec la Russie, la restriction des exportations liées au raffinage du pétrole, l'imposition de restrictions dans le secteur de l'aviation et l'interdiction de diverses interactions et transactions financières avec la Russie.

Le champ matériel de ces mesures restrictives a progressivement été élargi après l'agression militaire à grande échelle de la Russie contre l'Ukraine en février 2022, dans le but d'affaiblir sa base économique, de la priver de technologies et de marchés essentiels à son complexe militaro-industriel et de réduire considérablement la soutenabilité financière et économique de ses actions et de ses politiques conduites dans le cadre de cette guerre d'agression. Ces mesures ont également consisté à bannir la Russie du système SWIFT, ou encore à interdire la transmission et la distribution de certains organes d'information appartenant à l'Etat russe et à limiter l'exportation de biens de navigation maritime et de technologies de radiocommunication.

Initialement, dans le cadre de la décision 2014/512 et du règlement (UE) 2014/833, le Conseil a prévu un article 5 disposant d'un régime d'interdiction d'achat, de vente, de courtage, d'aide à l'émission, direct ou indirect, ou de toute autre transaction portant sur des valeurs mobilières et instruments du marché monétaire, dont l'échéance est supérieure à 90 jours, émis après le 1<sup>er</sup>

---

<sup>34</sup> Décision 2014/512/PESC du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine *JO L 229 du 31.7.2014, p. 13–17 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV)*, En vigueur, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0512>.

<sup>35</sup> Règlement (UE) n ° 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine *JO L 229 du 31.7.2014, p. 1–11 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV)*, En vigueur, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0833#ntr1-L\\_2014229FR.01000101-E0001](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0833#ntr1-L_2014229FR.01000101-E0001).

août 2014. Depuis son entrée en vigueur le 31 juillet 2014, le règlement (UE) 2014/833 a fait l'objet de multiples révisions, portées par des actes rectificatifs et modificatifs.

Le principe d'interdiction de fourniture de certains services non strictement financiers a été introduit pour la première fois par le règlement modificatif (UE) 2022/879<sup>36</sup> du 3 juin 2022, lequel a inséré l'article 5 *quindecies*, qui visait dans un premier temps une gamme de prestations qui excluait les conseils juridiques. Il ne prévoyait qu'un seul régime général d'interdiction, accompagné de 6 cas d'exemptions. L'article disposait alors qu'«[I]l est interdit de fournir, directement ou indirectement, des services de comptabilité, de contrôle des comptes, y compris de contrôle légal des comptes, de tenue de livres ou de conseils fiscaux, ou des services de conseil en matière d'entreprise et de gestion ou des services de relations publiques: a): au gouvernement russe; ou b): à des personnes morales, des entités ou des organismes établis en Russie ». Les exceptions au principe d'interdiction étaient par la suite détaillées aux paragraphes 3, 4 et 5.(a), (b). Ce régime d'exception a par la suite fait l'objet d'une révision au titre du règlement modificatif (UE) 2022/1269<sup>37</sup> du 21 juillet 2022.

A la suite de l'adoption de la décision (PESC) 2022/1909<sup>38</sup> modifiant la décision (PESC) 2014/512, et du règlement modificatif (UE) 2022/1904<sup>39</sup> du 6 octobre, soit 8 mois après l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Fédération de Russie et 5 mois après l'introduction de la première version de l'article 5 *quindecies*, ce dernier a fait l'objet d'une refonte par le biais de l'article 1 §12, alinéa 1 du règlement (UE) 2022/1904. Cette nouvelle mouture de l'article 5 *quindecies* prévoyait dès lors deux régimes d'interdictions se rapportant respectivement, à « la fourniture, directe ou indirecte, des services de comptabilité, de contrôle des comptes, y compris de contrôle légal des comptes, de tenue de livres ou de conseils fiscaux, ou des services de conseil en matière d'entreprise et de gestion ou des services de relations publiques: a): au gouvernement russe; ou b): à des personnes morales, des entités ou des organismes établis en Russie » d'une part (article 5 *quindecies* §1), et à « la fourniture, directe ou indirecte, des services d'architecture et d'ingénierie, **des services de conseil juridique** et des services de conseil informatique a): au gouvernement russe; ou b): à des personnes morales,

---

<sup>36</sup> Règlement (UE) 2022/879 du Conseil du 3 juin 2022 modifiant le règlement (UE) no 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine ST/8678/2022/INIT JO L 153 du 3.6.2022, p. 53–74 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), En vigueur, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32022R0879>.

<sup>37</sup> Règlement (UE) 2022/1269 du Conseil du 21 juillet 2022 modifiant le règlement (UE) no 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine ST/11342/2022/INIT, JO L 193 du 21.7.2022, p. 1–132 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), En vigueur, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32022R1269>.

<sup>38</sup> Décision (PESC) 2022/1909, modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, ST/12823/2022/INIT JO L 259I, 6.10.2022, p. 122–134, (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), en vigueur, <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/1909/oj>.

<sup>39</sup> Règlement (UE) 2022/1904 du Conseil du 6 octobre 2022 modifiant le règlement (UE) no 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine ST/12825/2022/INIT JO L 259I du 6.10.2022, p. 3–75 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), En vigueur, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32022R1904>.

*des entités ou des organismes établis en Russie* » d'autre part (article 5 *quindecies* §2, sous b. ).

Dans le considérant n°19 de la décision (PESC) 2022/1909, le Conseil estimait en effet que compte tenu de la gravité de la situation, il convenait d'instaurer de nouvelles mesures restrictives. Ainsi, au titre des considérant n°13 de la décision (PESC) 2022/1909, repris *in extenso* dans le considérant n°19 du règlement d'application, il est précisé qu'«[I]l convient d'entendre par la **notion de « services de conseil juridique »** : i) la fourniture de conseils juridiques aux clients en matière gracieuse, y compris les transactions commerciales, impliquant une application ou une interprétation du droit ; ii) la participation à des opérations commerciales, à des négociations et à d'autres transactions avec des tiers, avec des clients ou pour le compte de ceux-ci, et iii) la préparation, l'exécution et la vérification des documents juridiques. Les « services de conseil juridique » ne comprennent pas la représentation, les conseils, la préparation de documents ou la vérification des documents dans le cadre des services de représentation juridique, à savoir dans des affaires ou des procédures devant des organes administratifs, des cours ou d'autres tribunaux officiels dûment constitués, ou dans des procédures d'arbitrage et de médiation.».

Enfin, le régime d'interdiction et d'exception à la fourniture de services va de nouveau être modifié par le règlement modificatif (UE) 2022/2474<sup>40</sup>, lequel va introduire un troisième régime portant sur l'interdiction de fourniture des services d'études de marché et de sondages d'opinion, des services d'essais et d'analyses techniques ainsi que des services de publicité au gouvernement russe, ou à des personnes morales, des entités ou des organismes établis en Russie.

Notons que l'article 5 *quindecies* a continué à faire l'objet de modifications, en particulier à la suite de l'adoption du règlement modificatif (UE) 2023/1214<sup>41</sup> du 23 juin 2023, du règlement modificatif (UE) 2023/2878<sup>42</sup> du 18 décembre 2023 et enfin, du règlement modificatif (UE) 2024/1745<sup>43</sup> du 24 juin 2024. Enfin l'article 5 *quindecies* §2 sous b) à récemment fait l'objet

---

<sup>40</sup> Règlement (UE) 2022/2474 du Conseil du 16 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) no 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, ST/15384/2022/INIT, JO L 3221 du 16.12.2022, p. 1–314 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), en vigueur, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32022R2474>, article 5 *quindecies* §2 bis.

<sup>41</sup>Règlement (UE) 2023/1214 du Conseil du 23 juin 2023 modifiant le règlement (UE) no, 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine ST/8769/2023/INIT JO L 159I du 23.6.2023, p. 1–329 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), en vigueur, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/AUTO/?uri=celex:32023R1214>.

<sup>42</sup> Règlement (UE) 2023/2878 du Conseil du 18 décembre 2023 modifiant le règlement (UE) no 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine ST/15248/2023/INIT JO L, 2023/2878, 18.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2878/oj> (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), en vigueur, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32023R2878>.

<sup>43</sup> Règlement (UE) 2024/1745 du Conseil du 24 juin 2024 modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, ST/8282/2024/REV1, JO L, 2024/1745, 24.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1745/oj> (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, M, En vigueur, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32024R1745>).

d'une analyse par la Cour de justice de l'Union européenne à l'occasion de plusieurs affaires dont l'étude fera l'objet de la deuxième partie de cette analyse.

Compte tenu du contexte et de l'esprit dans lequel, tant la décision (PESC) 2012/512 et le règlement (UE) 2014/833, que la décision (PESC) 2022/1904 et le règlement (UE) 2022/1909 ont été adoptés (voir *supra*) et à la lumière des considérants n°13 et 19 mentionnés plus avant, les conseils juridiques *a priori* visés par l'interdiction en cause sont notamment ceux visant à :

- Assurer la mise en conformité des activités d'une entité visée sur le territoire d'un Etat membre ;
- Conseiller une entité visée afin d'éviter que les mesures restrictives en cause ne soient applicables ;
- Aider une entité visée à mettre en place un « *ringfencing* » (opérations visant à assurer un cloisonnement juridique, fiscal ou comptable entre plusieurs entités économiques) ;
- Aider une entité visée à comprendre la réglementation relative aux sanctions qui s'applique à elle et qu'elle pourrait être amenée à contester ;
- Fournir à une entité visée des services dans le domaine de l'exportation, de l'importation, de la diligence raisonnable, du transport, des services aux entreprises et des paiements

## 2. Biélorussie

La décision (PESC) 2025/391 du 24 février 2025<sup>44</sup>, mis en œuvre par le règlement (UE) 2025/392 du 24 février 2025<sup>45</sup> a modifié l'article 2 *nonies quater*, § 2 de la décision (PESC) 2012/642<sup>46</sup>, en introduisant le paragraphe suivant : « *Il est interdit de fournir, directement ou indirectement, des services de construction, d'architecture et d'ingénierie, des services de conseil juridique et des services de conseil en informatique* ».

Toutefois, à la différence du régime d'interdiction concernant la Fédération de Russie, la décision (PESC) 2025/391 fixe une condition matérielle à l'interdiction faite de fournir de tels services, lesquels sont en effet interdits, comme l'indique le considérant n°15, que pour autant qu'ils « *sont strictement nécessaires au fonctionnement d'une représentation consulaire ou diplomatique de la Biélorussie située dans un État membre* ». A notre connaissance, cette

---

<sup>44</sup> Décision (PESC) 2025/391 du Conseil du 24 février 2025 modifiant la décision 2012/642/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie et de l'implication de la Biélorussie dans l'agression russe contre l'Ukraine ST/5519/2025/INIT JO L, 2025/391, 24.2.2025, (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), En vigueur, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2025/391/oj>.

<sup>45</sup> Règlement (UE) 2025/392, du Conseil du 24 février 2024, modifiant le règlement (CE) n° 765/2006 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie et de l'implication de la Biélorussie dans l'agression russe contre l'Ukraine, ST/5522/2025/INIT JO L, 2025/392, 24.2.2025, (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), En vigueur, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/392/oj>.

<sup>46</sup> Décision 2012/642/PESC du Conseil du 15 octobre 2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie et de l'implication de la Biélorussie dans l'agression russe contre l'Ukraine, JO L 285 du 17.10.2012, p. 1–52 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), en vigueur, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2012/642/2025-02-26>.

disposition n'a jusqu'à présent fait l'objet d'aucun recours devant le Tribunal ou la Cour de justice de l'Union européenne.

Une telle interdiction s'avère davantage ciblée dans son champ d'application *ratione materiae* et *personae*<sup>47</sup>, que le régime d'interdiction fixé dans le régime « Russie-déstabilisation de l'Ukraine » et qui vise plus largement les le « *gouvernement russe ; ou des personnes morales, des entités ou des organismes établis en Russie* »<sup>48</sup>, pour des actions allant au-delà des conseils fournis à des représentations consulaires.

Parmi ces différents régimes d'interdiction de fourniture de services juridiques, seul celui fixé à l'article 5 *quindecies* §2 du règlement (UE) 2014/833, tel que modifié par le règlement (UE) 2022/1904, a fait l'objet de plusieurs recours devant le Tribunal et la Cour de justice de l'Union européenne.

Encore embryonnaire, le contentieux portant spécifiquement sur l'interdiction de fourniture de services de conseil juridique apporte toutefois des premiers éléments d'analyse et d'interprétation du sens et du champ d'application du concept de « service de conseil juridique », ainsi que de leur portée et de leur articulation avec certaines garanties et droits fondamentaux essentiels pour la profession d'avocat, comme le droit à un recours effectif et le secret professionnel.

---

<sup>47</sup> A savoir en premier lieu les diplomates, les agents consulaires en poste, les agents de droit local ou encore les agents du ministère de tutelle d'une enclaves diplomatique biélorusse (représentation ou mission permanente, consulat, ambassade).

<sup>48</sup> *Op.ci.* Règlement (UE) 2014/833 tel que modifié par le règlement (UE) 2022/1904, art 5 *quindecies* §2bis a) et b).