Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

16 juillet 2026*

« Renvoi préjudiciel – Protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Article 325, paragraphe 1, TFUE – Protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union – Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – Procédure de responsabilité comptable – Poursuite de l'indépendance d'une partie du territoire national d'un État membre – Loi nationale d'amnistie des actes générateurs de responsabilité en matière de deniers publics – Extinction de la responsabilité dans un délai maximum de deux mois, sans appréciation des moyens et des preuves à décharge et sans entendre toutes les parties à la procédure – Article 23, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne – Suspension de la procédure au principal par une juridiction nationale qui saisit la Cour d'une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE »

Dans l'affaire C-523/24,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunal de Cuentas (Cour des comptes, Espagne), par décision du 29 juillet 2024, parvenue à la Cour le 30 juillet 2024, dans la procédure

Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC),

Ministerio Fiscal

contre

RAS,

AAT,

IGA,

ARMG,

ANMG,

NMF,

ARM,

LBC e.a.,

* Langue de procédure : l'espagnol.

JTN,

JNB,

TPR,

OJV e.a.,

MAB,

JMSI,

LPG,

CPO,

CPC,

ACO,

AMC,

ACJ,

FGS,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M. T. von Danwitz (rapporteur), vice-président, M. F. Biltgen, M^me^ K. Jürimäe, MM. C. Lycourgos, M. Condinanzi et F. Schalin, présidents de chambre, MM. S. Rodin, E. Regan, N. Piçarra, A. Kumin, M. Gavalec, S. Gervasoni, N. Fenger et M^me^ R. Frendo, juges,

avocat général : M. D. Spielmann,

greffier : M^me^ L. Carrasco Marco, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 15 juillet 2025,

considérant les observations présentées :

– pour la Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC), par M^es^ J. R. Chapapría García de Otazo et M. de Diego Martínez, abogados,

– Pour le Ministerio Fiscal, par M. M. Martín-Granizo Santamaría, fiscal,

– pour RAS, AAT, IGA, ARMG, ANMG, NMF et ARM, par M. E. Centeno Ruiz, procurador, et M^e^ F. Homs Molist, abogado,

– pour LBC e.a. ainsi que JTN, par M. E. Centeno Ruiz, procurador, et Me M. Barnola Sarri, abogada,

– pour OJV e.a., par M. R. Blanco, procurador, et Me M. Marsal Ferret, abogado,

– pour MAB, par Me J. Cabré Trias, abogado,

– pour JMSI, par Me I. Elbal Sánchez, abogada,

– pour LPG, CPC et ACO, par Me G. Boyé Tuset, abogado,

– pour AMC, par Me J. Tornos Mas, abogado,

– pour ACJ, par Mes M. Campa Escudero et C. Monguilod Agustí, abogados,

– pour le gouvernement espagnol, par Mme A. Gavela Llopis, en qualité d'agent,

– pour la Commission européenne, par Mme C. Valero, MM. C. Urraca Caviedes et M. Wasmeier, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 13 novembre 2025,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation, premièrement, du règlement (CE, Euratom) no 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO 1995, L 312, p. 1), deuxièmement, des articles 267 et 325 TFUE ainsi que de l'article 2, de l'article 4, paragraphe 3, et de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, troisièmement, de l'article 23, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, quatrièmement, des articles 20, 21 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), cinquièmement, des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime ainsi que, sixièmement, de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure en comblement du découvert injustifié au titre de la responsabilité des personnes chargées de manier des deniers publics (ci-après la « procédure en comblement du découvert injustifié ») engagée par la Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC) et le Ministerio Fiscal (ministère public, Espagne) contre RAS, AAT, IGA, ARMG, ANMG, NMF, ARM, LBC e.a., JTN, JNB, TPR, OJV e.a., MAB, JMSI, LPG, CPO, CPC, ACO, AMC, ACJ et FGS, 35 anciens membres des organes de gouvernance de la Generalitat de Cataluña (Généralité de Catalogne, Espagne) (ci-après la « Generalitat »), au sujet de la gestion, par ces derniers, de fonds publics au cours des années 2011 à 2017 dans le contexte du mouvement en faveur de l'indépendance de la Catalogne.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le traité UE

3 L'article 2 TUE dispose :

« L'Union [européenne] est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

4 L'article 4, paragraphe 3, TUE prévoit :

« En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités.

Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union.

Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. »

5 L'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE se lit comme suit :

« Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. »

Le traité FUE

6 Aux termes de l'article 267 TFUE :

« La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

a) sur l'interprétation des traités,

b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

[...] »

7 L'article 325 TFUE prévoit :

« 1. L'Union et les États membres combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres, ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union.

[...] »

La Charte

8 Le titre VI de la Charte, intitulé « Justice », comprend notamment l'article 47 de celle-ci, intitulé « Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial », qui est libellé comme suit :

« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. [...]

[...] »

Le statut de la Cour de justice de l'Union européenne

9 Aux termes de l'article 23, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne :

« Dans les cas visés à l'article 267 [TFUE], la décision de la juridiction nationale qui suspend la procédure et saisit la Cour de justice est notifiée à celle-ci à la diligence de cette juridiction nationale. Cette décision est ensuite notifiée par les soins du greffier de la Cour aux parties en cause, aux États membres, au Parlement européen, au Conseil [de l'Union européenne], à la Commission [européenne] et à la Banque centrale européenne, ainsi qu'à l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union qui a adopté l'acte dont la validité ou l'interprétation est contestée. »

Le règlement n° 2988/95

10 L'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 2988/95 dispose :

« Est constitutive d'une irrégularité toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés ou à des budgets gérés par celles-ci, soit par la diminution ou la suppression de recettes provenant des ressources propres perçues directement pour le compte des Communautés, soit par une dépense indue. »

Le droit espagnol

La Constitution

11 L'article 136 de la Constitución española (Constitution espagnole, ci-après la « Constitution ») dispose :

« 1. Le Tribunal de Cuentas [(Cour des comptes)] est l'organe suprême chargé de contrôler les comptes et la gestion économique de l'État, ainsi que du secteur public.

Il dépend directement des Cortes Generales [(Parlement espagnol)] et exerce ses fonctions par délégation de celles-ci en ce qui concerne l'examen et la vérification du compte général de l'État.

2. Les comptes de l'État et du secteur public de l'État sont soumis au Tribunal de Cuentas [(Cour des comptes)] et sont contrôlés par lui.

[...]

3. Les membres du Tribunal de Cuentas [(Cour des comptes)] jouissent de la même indépendance et de la même inamovibilité et sont soumis aux mêmes incompatibilités que les juges.

4. Une loi organique règle la composition, l'organisation et les fonctions du Tribunal de Cuentas [(Cour des comptes)]. »

La LOTCU

12 L'article 5 de la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas (loi organique 2/1982 de la Cour des comptes), du 12 mai 1982 (BOE nº 121, du 21 mai 1982, p. 13290, ci-après la « LOTCU »), dispose que « [le Tribunal de Cuentas (Cour des comptes)] exerce ses fonctions en toute indépendance et dans le respect de l'ordre juridique ».

13 L'article 15 de la LOTCU prévoit :

« 1. La procédure juridictionnelle en matière de deniers publics, qui est du ressort du Tribunal de Cuentas [(Cour des comptes)], s'exerce à l'égard des comptes que doivent rendre les personnes qui perçoivent, contrôlent, gèrent, gardent, utilisent ou emploient les biens, fonds ou effets publics.

2. La juridiction en matière de deniers publics couvre les fonds ou effets publics, ainsi que les obligations accessoires données en garantie de leur gestion. »

14 L'article 30, paragraphe 2, de la LOTCU, dans sa version applicable, se lit comme suit :

« Les conseillers aux comptes du Tribunal de Cuentas [(Cour des comptes)] sont indépendants et inamovibles. »

15 Aux termes de l'article 33, paragraphe 1, de la LOTCU :

« Les membres du Tribunal de Cuentas [(Cour des comptes)] sont soumis aux mêmes causes d'incapacité, d'incompatibilités et d'interdictions établies pour les juges dans la Ley orgánica del Poder Judicial [(loi organique relative au pouvoir judiciaire)]. »

16 En vertu de l'article 36 de la LOTCU :

« Le président et les conseillers aux comptes du Tribunal de Cuentas [(Cour des comptes)] ne peuvent être démis de leurs fonctions que pour cause de fin de leur mandat, démission acceptée par le Parlement espagnol, incapacité, incompatibilité ou manquement grave aux obligations de leur fonction. »

La LFTCU

17 L'article 24 de la Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (loi 7/1988, sur le fonctionnement de la Cour des comptes), du 5 avril 1988 (BOE nº 84, du 7 avril 1988, p. 10459, ci-après la « LFTCU »), dispose :

« Les membres du Tribunal de Cuentas [(Cour des comptes)] exercent leurs fonctions conformément aux principes d'impartialité et de dignité inhérents à leur charge, veillent au traitement diligent et efficace des affaires qui leur sont confiées, assistent à toutes les séances plénières et réunions de comités auxquelles ils sont convoqués et ne peuvent faire l'objet de poursuites pour les opinions exprimées dans l'exercice de leurs fonctions.

Le président et les membres sont tenus de se récuser dans les affaires concernant les entités auxquelles ils ont participé en matière de gestion, de conseil ou d'administration, ou avec lesquelles eux-mêmes ou les membres de leur famille jusqu'au deuxième degré de consanguinité ou d'alliance ont entretenu un intérêt quelconque. »

18 Aux termes de l'article 60 de la LFTCU :

« 1. La juridiction des comptes statue dans les limites des prétentions et arguments présentés par les parties.

2. Toutefois, si, au moment de rendre sa décision, l'organe de cette juridiction estime que la question qui lui a été soumise n'a peut-être pas été dûment appréciée par les parties en raison du fait que d'autres motifs sont susceptibles de fonder ou de s'opposer à l'action en responsabilité en matière de deniers publics, il en informe les parties intéressées par voie d'ordonnance dans laquelle, tout en avertissant qu'il ne préjuge pas de la décision finale, il expose son opinion et accorde auxdites parties un délai commun n'excédant pas dix jours pour formuler leurs arguments, en suspendant, le cas échéant, le délai pour statuer. »

La LOA

19 Le préambule de la Ley Orgánica 1/2024 de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (loi organique 1/2024, sur l'amnistie aux fins de la normalisation institutionnelle, politique et sociale en Catalogne), du 10 juin 2024 (BOE nº 141, du 11 juin 2024, p. 67764, ci-après la « LOA »), énonce :

« I

[...]

Du point de vue du droit de l'Union européenne, l'institution de l'amnistie est parfaitement reconnue. [...]

En conséquence, la Cour de justice de l'Union européenne, dans son [arrêt du 29 avril 2021, X (Mandat d'arrêt européen – Ne bis in idem) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339)], non seulement reconnaît la possibilité de l'existence d'amnisties, mais prévoit, en outre, que celles-ci ont pour but de faire perdre leur caractère délictueux aux faits qu'elles visent, de sorte que l'infraction ne puisse plus donner lieu à l'exercice de poursuites pénales et, si une condamnation est déjà intervenue, qu'un terme sera apporté à son exécution, ce qui implique donc, en principe, que la sanction infligée ne puisse plus être exécutée. Plus récemment, dans son [arrêt du 16 décembre 2021, AB e.a. (Révocation d'une amnistie) (C-203/20, EU:C:2021:1016)], la même Cour a établi la possibilité de classer les procédures pénales et de mettre fin aux peines, sur la base de décisions judiciaires rendues en vertu d'une amnistie résultant d'une procédure de nature législative.

Dans le même ordre d'idées, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu la validité et l'opportunité politique de l'amnistie, en fixant comme limite les graves violations des droits de l'homme, au motif qu'il s'agit de faits qui ne peuvent être soustraits à l'obligation des États de les poursuivre et de les sanctionner (notamment, [Cour EDH, 27 mai 2014, Marguš c. Croatie, CE:ECHR:2014:0527JUD000445510]).

De leur côté, tant le Conseil de l'Europe que la commission européenne pour la démocratie par le droit (dite "commission de Venise") ont également clarifié la validité de mesures telles que l'amnistie et leur compatibilité avec les décisions judiciaires, tant dans la Recommandation CM/Rec (2010) 12 que dans l'avis nº 710/2012 [CDL-AD(2013)009], émis lors de la séance plénière des 8 et 9 mars 2013.

[...]

V

[...]

D'autre part, la nature d'une loi d'exception qui, dans l'intérêt général, soustrait des événements survenus dans un contexte spécifique à l'application des règles en vigueur, doit avoir pour conséquence que les juridictions qui, au moment de l'adoption de la présente loi, sont saisies d'une procédure relevant de celle-ci, lèvent immédiatement les mesures restrictives de droits qui auraient été adoptées, même en cas d'éventuelle suspension de cette procédure. En effet, une

limitation de l'exercice des droits et des libertés doit toujours respecter les exigences établies dans la [CEDH], la [Charte] et la [Constitution], de manière à garantir que les restrictions des droits et des libertés reposent sur une base juridique solide.

Cela est conforme au régime établi pour la question prioritaire de constitutionnalité visée à l'article 163 de la Constitution et pour le renvoi préjudiciel visé à l'article 267 [TFUE]. Par ailleurs, il convient de rappeler que l'éventuelle mise en œuvre des mécanismes régis par les présentes dispositions n'affecte pas la validité ou l'efficacité des lois.

[...]

En conclusion, la présente loi vise à apporter la sécurité juridique, le respect du principe de légalité et un cadre juridique pour la protection impartiale des droits fondamentaux, en tenant compte des recommandations de la commission de Venise qui, dans son avis de 2013, a souligné l'importance de maintenir une distinction claire entre les pouvoirs législatif et judiciaire dans la mise en œuvre de l'amnistie, en garantissant le respect de l'autonomie judiciaire et des principes démocratiques.

VI

[...]

Conformément à ce qu'a indiqué la [commission de Venise] dans son avis du 11 mars 2013, adopté lors de sa 94e session plénière, cette approche, au demeurant abstraite puisqu'elle n'implique en aucun cas une appréciation de l'existence de faits susceptibles de relever de chacune de ces exclusions, est indispensable. Il appartient dès lors au pouvoir législatif d'établir les critères pour bénéficier de l'amnistie et au pouvoir judiciaire d'identifier les personnes spécifiques relevant du champ d'application défini par le législateur.

[...]

Conformément aux lignes directrices de la commission de Venise, les actes susceptibles d'être amnistiés ont été définis de manière précise et détaillée, afin de garantir la sécurité juridique et l'égalité en droit. Cette précision est cruciale, en particulier, lorsqu'il est question de détournement de fonds publics, et permet de distinguer clairement les actes qui peuvent être amnistiés des actes de corruption, auxquels une telle mesure n'est pas applicable.

[...] »

20 L'article 1er de la LOA, intitulé « Champ d'application objectif », dispose :

« 1. Sont amnistiés les actes générateurs de responsabilité pénale, administrative ou en matière de deniers publics suivants, accomplis dans le cadre des consultations tenues en Catalogne le 9 novembre 2014 et le 1er octobre 2017, de leur préparation ou de leurs conséquences, pour autant qu'ils aient été réalisés entre le 1er novembre 2011 et le 13 novembre 2023, ainsi que les

actes suivants, accomplis entre ces dates dans le contexte de ce qu'il est convenu d'appeler le processus indépendantiste catalan, même s'ils ne sont pas liés aux consultations susmentionnées ou ont été réalisées postérieurement à celles-ci :

a) Les actes accomplis dans l'intention de revendiquer, promouvoir ou obtenir la sécession ou l'indépendance de la Catalogne, ainsi que ceux qui ont contribué à la réalisation de ces objectifs.

   [...]

   Relèvent également de ce cas de figure les actes accomplis à titre personnel ou institutionnel dans le but de faire connaître le projet indépendantiste, de recueillir des informations et d'acquérir des connaissances sur des expériences similaires, ou d'amener d'autres entités publiques ou privées à apporter leur soutien à l'obtention de l'indépendance de la Catalogne.

   De même, sont inclus les actes directement ou indirectement liés à ce qu'il est convenu d'appeler le processus indépendantiste développé en Catalogne ou aux dirigeants indépendantistes dans le cadre de ce processus, accomplis par quiconque a, de manière manifeste ou démontrée, prêté assistance, collaboration, conseil quelle qu'en soit la nature, représentation, protection ou sécurité aux responsables des conduites visées au premier alinéa du présent point, ou a recueilli des informations à cette fin.

b) Les actes accomplis dans l'intention de convoquer, de promouvoir ou d'obtenir la tenue, par des personnes qui n'étaient pas compétentes à cette fin, des consultations qui ont eu lieu en Catalogne le 9 novembre 2014 et le 1er octobre 2017 ou de consultations dont la convocation ou la tenue a été déclarée illégale, ainsi que les actes qui auraient contribué à la réalisation de ces consultations.

   [...]

c) Les refus d'obtempérer, quelle qu'en soit leur nature, les troubles à l'ordre public, les attaques contre l'autorité, ses agents et les fonctionnaires publics, ou les actes de rébellion accomplis dans le but de permettre la tenue des consultations populaires visées à la lettre b) du présent paragraphe, ou leurs conséquences, ainsi que tout autre acte qualifié d'infraction accompli avec une intention identique.

En tout état de cause, est réputé inclus [...] tout autre acte consistant en l'adoption ou la mise en œuvre de lois, de règles ou de décisions par des autorités ou des agents publics, accompli dans le but de permettre, de favoriser ou de contribuer à la tenue des consultations populaires visés à la lettre b) du présent paragraphe.

[...]

2. Les actes générateurs de responsabilité pénale, administrative ou en matière de deniers publics amnistiés en vertu du paragraphe 1 du présent article le sont quel que soit leur stade d'exécution, y compris les actes préparatoires, et quelle que soit la qualité d'auteur ou de participant de la personne concernée.

[...] »

21 L'article 2 de la LOA, intitulé « Exclusions », prévoit, à son point e) :

« En tout état de cause, sont exclus de l'application de l'amnistie prévue à l'article 1er :

[...]

e) Les actes qualifiés d'infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. »

22 Aux termes de l'article 3 de la LOA :

« L'amnistie déclarée en vertu de la présente loi entraîne l'extinction de la responsabilité pénale, administrative ou en matière de deniers publics, dans les conditions établies par le présent titre. »

23 L'article 8 de la LOA, intitulé « Effets sur la responsabilité civile et en matière de deniers publics », énonce, à son paragraphe 3 :

« Les mesures conservatoires ordonnées au stade de la procédure d'instruction ou de la procédure de première instance [...] sont levées. »

24 Aux termes de l'article 10 de la LOA, intitulé « Traitement prioritaire et urgent » :

« L'application de l'amnistie dans chaque affaire incombe aux organes judiciaires, administratifs ou des comptes désignés dans la présente loi, qui adoptent, par priorité et au bénéfice de l'urgence, les décisions pertinentes conformément à la présente loi, quel que soit l'état d'avancement de la procédure administrative ou de la procédure judiciaire ou en matière de deniers publics concernée.

Les décisions sont prises dans un délai maximum de deux mois, sans préjudice des recours ultérieurs, qui n'ont pas d'effet suspensif. »

25 L'article 13 de la LOA, intitulé « Procédure en matière de deniers publics », dispose, à son paragraphe 3 :

« Si une procédure de mise en cause de la responsabilité en matière de deniers publics est pendante devant le Tribunal de Cuentas [(Cour des comptes)] en première instance ou en degré d'appel, les organes compétents de cette juridiction, après avoir entendu le ministère public et les entités du secteur public lésées par la perte de deniers publics liés aux faits amnistiés, rendent une décision par laquelle ils exonèrent les personnes physiques ou morales mises en cause de leur responsabilité en matière de deniers publics, pour autant que les entités du secteur public lésées ne s'y opposent pas. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

26 Le 17 février 2022 et le 13 avril 2022, respectivement, la SCC et le ministère public ont introduit devant le Tribunal de Cuentas (Cour des comptes), qui est la juridiction de renvoi, des requêtes visant à faire constater, dans le cadre d'une procédure en comblement du découvert injustifié, l'existence d'un préjudice aux dépens du patrimoine public de la Generalitat et à déclarer que celui-ci relève de la responsabilité directe en matière de deniers publics des parties défenderesses au principal. La SCC et le ministère public demandent, à cet égard, la condamnation des parties défenderesses au principal à rembourser au Trésor public de la Generalitat les montants spécifiques mentionnés dans leurs requêtes, déterminés en fonction de leur participation dans la survenance du dommage causé à celui-ci.

27 La SCC et le ministère public ont évalué ce préjudice, respectivement, à 5 309 807,02 et à 3 429 342,43 euros.

28 Il ressort de la décision de renvoi que, selon la SCC et le ministère public, ce préjudice aurait résulté de certaines dépenses pouvant être regroupées en deux catégories, à savoir, d'une part, les dépenses exposées en vue de la tenue, le 1er octobre 2017, d'un référendum illégal sur l'indépendance de la Catalogne, et, d'autre part, les dépenses exposées en vue de développer l'« action extérieure » de la Generalitat au cours des années 2011 à 2017, c'est-à-dire en vue de promouvoir l'indépendance de la Catalogne au niveau international pendant cette période.

29 Plus précisément, les dépenses exposées en vue de la tenue du référendum recouvrent, en substance, les postes suivants, à savoir, premièrement, les frais d'acquisition de logiciels et d'applications informatiques permettant de canaliser la participation de bénévoles à l'organisation du référendum, deuxièmement, les dépenses de publicité, troisièmement, les frais de création d'un registre des électeurs établis à l'étranger, quatrièmement, les dépenses d'affichage, cinquièmement, les frais d'acquisition du matériel nécessaire à la tenue du référendum (bulletins de vote, recensement, convocation des membres des bureaux de vote), sixièmement, les dépenses dérivées de l'utilisation de locaux publics pour le référendum, septièmement, les dépenses liées aux campagnes relatives à l'image de la Generalitat à l'étranger, huitièmement, les frais liés à l'invitation de membres du Parlement européen à visiter la Catalogne dans les jours précédant le référendum et, neuvièmement, les frais liés à l'engagement d'experts et d'observateurs internationaux.

30 Quant aux dépenses exposées en vue de développer l'« action extérieure » de la Generalitat au cours des années 2011 à 2017, elles recouvrent, en substance, les postes suivants, à savoir, premièrement, les dépenses exposées par la Secretaría d'Acció Exterior i Unió Europea (Secrétariat à l'action extérieure et à l'Union européenne de la Generalitat, Espagne) en vue de commander des rapports sur les traités internationaux auxquels le Royaume d'Espagne est partie, deuxièmement, les frais engagés par les diverses délégations de la Generalitat à l'étranger et, troisièmement, les dépenses engagées par le Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña (Conseil de diplomatie publique de Catalogne, Espagne) en vue de promouvoir le processus indépendantiste.

31 Au cours de la phase d'instruction de la procédure en comblement du découvert injustifié, des mesures provisoires ont été prises consistant dans le versement d'une caution de 4 146 274,97 euros, au titre de la responsabilité pour les faits relatifs aux dépenses exposées en vue de la tenue du référendum illégal, ainsi qu'en la constitution d'une garantie bancaire de 5 422 411,10 euros, au titre de la responsabilité pour les faits relatifs aux dépenses exposées en vue de développer l'« action extérieure » de la Generalitat.

32 Par une ordonnance de procédure du 29 mai 2024, la juridiction de renvoi a déclaré que les débats étaient clos et que la cause était prise en délibéré.

33 Le 11 juin 2024, la LOA, dont son article 3 prévoit que l'amnistie déclarée en vertu de celle-ci entraîne l'extinction de la responsabilité pénale, administrative ou en matière de deniers publics dans les conditions qui y figurent, est entrée en vigueur.

34 La juridiction de renvoi relève qu'il lui incombe d'examiner si les conditions prévues par la LOA sont remplies en ce qui concerne les faits en cause dans le litige au principal. Cette juridiction éprouve toutefois des doutes quant à la compatibilité de cette loi avec le droit de l'Union.

35 Premièrement, elle observe que l'exclusion du champ d'application de la LOA, en vertu de l'article 2, sous e), de celle-ci, des « actes qualifiés d'infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union » signifie que les actes qui ne sont pas de nature infractionnelle, mais qui affecteraient les intérêts financiers de l'Union, tels que des actes générateurs de responsabilité en matière de deniers publics régis par l'article 1er, paragraphe 1, sous a) à c), de la LOA, lu en combinaison notamment avec le paragraphe 2 de cet article 1er, sont susceptibles d'être couverts par l'amnistie. Or, une telle amnistie pourrait être incompatible avec l'interprétation large, retenue par la Cour, de la notion de « protection des intérêts financiers de l'Union ».

36 La juridiction de renvoi ajoute que les dispositions de l'article 1er, paragraphe 1, sous a) à c), de la LOA, lues en combinaison notamment avec le paragraphe 2 de cet article 1er et avec l'article 2, sous e), de cette loi, sont également susceptibles d'enfreindre le principe de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE, en ce qu'elles pourraient conduire à l'extinction des responsabilités et donc à une immunité en matière de deniers publics découlant de la gestion illégale du patrimoine public de la Generalitat. L'un des principaux objectifs du droit de l'Union étant de prévenir l'impunité en matière de fraude et de corruption, cette juridiction éprouve des difficultés à concilier l'effectivité de cet objectif avec les dispositions en cause de la LOA.

37 Deuxièmement, l'article 10 de la LOA imposerait une procédure prioritaire et sommaire assortie d'un délai impératif pour statuer de deux mois, la décision étant uniquement susceptible de faire l'objet de recours non suspensifs. Or, selon ladite juridiction, une telle disposition pourrait méconnaître l'article 47 de la Charte, dans la mesure où ce délai ne permettrait pas nécessairement de procéder à des mesures d'instruction pour déterminer la satisfaction des conditions prévues par la LOA.

38 Troisièmement, l'article 13, paragraphe 3, in fine, de la LOA subordonnerait une décision définitive sur l'extinction de la responsabilité comptable à la seule condition de l'absence d'opposition des entités du secteur public lésées, sans toutefois prévoir de mécanisme pour le cas où les parties qui ont intenté la procédure en comblement du découvert injustifié exprimeraient leur opposition. Or, la même juridiction se demande si cette règle est compatible avec le principe de lutte efficace et dissuasive contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

39 Quatrièmement, les dispositions de l'article 1er, paragraphe 1, sous a) à c), de la LOA, lues en combinaison avec les dispositions de l'article 1er, paragraphes 2 à 4, et l'article 2, sous e), de cette loi, seraient susceptibles de méconnaître les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime, en raison du caractère vague du champ d'application de ladite loi.

40 Cinquièmement, cette méconnaissance du principe de sécurité juridique pourrait conduire à une méconnaissance des principes d'égalité et de non-discrimination énoncés aux articles 20 et 21 de la Charte ainsi qu'à l'article 2 TUE.

41 Sixièmement, la juridiction de renvoi doute que l'article 8, paragraphe 3, de la LOA, qui prévoit la mainlevée obligatoire des mesures conservatoires, prévues par le droit national pour protéger les intérêts financiers de l'Union, soit compatible avec le droit à un procès équitable et le principe de protection juridictionnelle effective.

42 Septièmement, l'article 13, paragraphe 3, de cette loi, qui prévoit l'exonération de la responsabilité en matière de deniers publics lors du procès en première instance, sans entendre toutes les parties à la procédure, serait susceptible d'entraîner une limitation du droit à un procès équitable de toutes les parties ainsi que de l'exercice de la fonction juridictionnelle par la juridiction de renvoi.

43 Huitièmement, la juridiction de renvoi se demande si les dispositions de l'article 8, paragraphe 3, de l'article 10 et de l'article 13, paragraphe 3, de la LOA, combinées avec le préambule de cette loi, ne nuisent pas à l'efficacité du renvoi préjudiciel visé à l'article 267 TFUE et à l'article 23, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

44 C'est dans ces conditions que le Tribunal de Cuentas (Cour des comptes) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Le [règlement nº 2988/95], l'article 325 TFUE ("principe de lutte efficace et dissuasive contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union") et l'article 4, paragraphe 3, TUE (principe de coopération loyale) doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à l'extinction de la responsabilité en matière de deniers publics instaurée par l'article 1er, paragraphe 1, sous a) [à] c), l'article 1er, paragraphes 2 [à] 4, et l'article 2, sous e), de la [LOA], dès lors que les responsabilités en matière de deniers publics recherchées dans le cadre de la présente [procédure en comblement du découvert injustifié] impliquent une "atteinte aux intérêts financiers de l'Union", à la fois i) si la Cour retient une "interprétation restrictive" de la notion de "protection des intérêts financiers de l'Union" (qui ne couvrirait que les actes illégaux de gestion de fonds publics de l'Union) et ii) si la Cour retient une "interprétation large" de cette notion (qui couvrirait également les actes illégaux de gestion de fonds publics d'un État membre lorsque ces actes sont de nature à causer un dommage actuel ou potentiel au budget de l'Union) ?

2) Dans l'hypothèse où la Cour retiendrait une "interprétation restrictive" de la notion de "protection des intérêts financiers de l'Union", l'article 2 et l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, et l'article 47 de la [Charte] doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à l'article 10 de la [LOA], dans la mesure où le délai impératif pour statuer de deux mois prévu par cette disposition est contraire au droit de toute personne à être jugée avec toutes les garanties requises dans un "délai raisonnable" et constitue une "pression extérieure" exercée sur la juridiction de céans s'il est nécessaire, avant de statuer sur l'application de [la LOA] dans la présente [procédure en comblement du découvert injustifié], de diligenter un quelconque type de mesure d'instruction finale afin d'établir l'origine (budget national ou de l'Union) ou la destination (promotion de l'indépendance de la Catalogne en dehors de l'Espagne au cours des années 2011 à 2017) des fonds publics utilisés pour engager les dépenses mentionnées dans les écrits des parties requérantes ?

3) L'article 325 TFUE et le règlement nº 2988/95, lus en combinaison avec l'article 47 de la Charte et l'article 6 de la [CEDH], doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent aux dispositions de l'article 13, paragraphe 3, in fine, de la [LOA], dès lors que celui-ci ne prévoit aucun mécanisme (procédure, incident, etc.) pour le cas où les parties qui ont intenté l'action en matière de deniers publics (à savoir, dans la présente [procédure en comblement du découvert injustifié], la SCC et le ministère public) s'opposeraient à l'exonération de responsabilité en matière de deniers publics lors du procès en première instance et qu'il se borne au contraire à exiger que les entités du secteur public lésées (en

l'occurrence, la [Generalitat], qui n'a même pas comparu pour exercer l'action en matière de deniers publics et a, pour cette raison, été tenue pour écartée de la procédure) ne s'opposent pas à une telle exonération ?

4) Les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime, combinés à l'article 325 TFUE et au règlement nº 2988/95, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent aux dispositions de l'article 1er, paragraphe 1, sous a) [à] c), de la [LOA], lues en combinaison avec les dispositions des paragraphes 2 [à] 4 de cet article 1er, dès lors que le manque de clarté et de précision dans la définition du champ d'application objectif, subjectif et temporel de cette loi pourrait conduire, dans la présente [procédure en comblement du découvert injustifié], à ce que la Cour de céans constate l'extinction de la responsabilité en matière de deniers publics découlant d'actes portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, bien que ces actes ne soient pas réellement ceux prévus dans le champ d'application de [ladite] loi ?

5) Les articles 20 et 21 de la Charte doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent aux dispositions de l'article 1er, paragraphe 1, sous a) [à] c), de la [LOA], lues en combinaison avec les dispositions des paragraphes 2 [à] 4 du même article 1er et au préambule de cette loi, dès lors que ce manque de clarté et de précision dans la définition du champ d'application de [ladite] loi, qui pourrait aboutir à une extinction injustifiée de la responsabilité en matière de deniers publics, est également susceptible d'entraîner des discriminations et des inégalités par rapport aux personnes dont la responsabilité en matière de deniers publics a été constatée dans d'autres procédures en comblement du découvert injustifié, relatives à des faits survenus dans la même zone territoriale (Communauté autonome de Catalogne) au cours de la période couverte par le champ d'application temporel de [la même] loi ?

6) L'article 2 et l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ainsi que l'article 47 de la Charte doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent aux dispositions de l'article 8, paragraphe 3, de la [LOA], qui prévoit la mainlevée impérative et à sens unique des mesures conservatoires sans laisser aucune marge d'appréciation à la juridiction saisie, à la différence de ce qui se produit dans les autres procédures en comblement du découvert injustifié, qui, en vertu d'un renvoi opéré par la [LFTCU], sont soumises au régime général des mesures conservatoires prévu par la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil [(loi 1/2000, portant code de procédure civile), du 7 janvier 2000 (BOE nº 7, du 8 janvier 2000, p. 575)] ?

7) L'article 2 et l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ainsi que l'article 47 de la Charte et l'article 6 de la [CEDH] doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à l'article 13, paragraphe 3, de la [LOA] (exonération de la responsabilité en matière de deniers publics lors du procès en première instance), dans la mesure où cette disposition ne prévoit pas l'audition préalable de la partie qui exerce l'action d'intérêt général (bien qu'elle ait ex lege qualité pour agir dans le cadre de la procédure en matière de deniers publics) et ne laisse pas à la juridiction saisie la possibilité de juger les situations dans lesquelles une partie défenderesse fait valoir qu'elle n'a pas participé aux faits qui lui sont reprochés, étant entendu que, lors de la présente [procédure en comblement du découvert injustifié], une entité qui exerce l'action d'intérêt général a comparu en tant que corequérante et certaines parties défenderesses ont soutenu ne pas avoir participé aux faits ?

8) L'article 2 et l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ainsi que l'article 47 de la Charte, en relation spécifique avec les dispositions de l'article 267 TFUE et de l'article 23, premier alinéa, du [...] statut de la Cour de justice de l'Union européenne, doivent-ils être interprétés en ce sens que l'effet suspensif du renvoi préjudiciel et l'efficacité de la décision finale de la Cour s'opposent à l'article 8, paragraphe 3, à l'article 10 et à l'article 13, paragraphe 3, de la [LOA], lus en combinaison avec le préambule de celle-ci (section V, dixième et onzième alinéas), qui imposent l'efficacité absolue de cette loi en privant la réponse aux questions préjudicielles d'effet utile et, ce faisant, violent les principes de primauté et d'effet direct du droit de l'Union ? »

Sur la compétence de la Cour

45 Dans leurs observations écrites, le ministère public ainsi que RAS, JTN, ANMG, AAT, NMF, IGA, ARM et ARMG ont fait valoir, en substance, que les amnisties ne sont pas régies par le droit de l'Union, de sorte que la Cour ne serait pas compétente pour statuer sur les questions posées par la juridiction de renvoi.

46 À cet égard, force est de constater que, même si l'adoption et la révocation d'une amnistie relèvent de la compétence des États membres [voir, en ce sens, arrêt du 16 décembre 2021, AB e.a. (Révocation d'une amnistie), C-203/20, EU:C:2021:1016, point 40], ces derniers n'en sont pas moins tenus, dans l'exercice de cette compétence, de respecter les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union [voir, en ce sens, arrêts du 24 juillet 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, point 82 et jurisprudence citée, ainsi que du 25 février 2025, Sąd Rejonowy w Białymstoku et Adoreikė, C-146/23 et C-374/23, EU:C:2025:109, point 33 ainsi que jurisprudence citée].

47 Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, les questions préjudicielles portent sur l'interprétation de dispositions du droit de l'Union imposant des obligations aux États membres, à savoir, d'une part, les articles 267 et 325 TFUE ainsi que l'article 2, l'article 4, paragraphe 3, et l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et, d'autre part, le règlement nº 2988/95, afin de permettre à la juridiction de renvoi d'apprécier la conformité de la LOA à ces dispositions du droit de l'Union.

48 Ainsi, sans préjudice de l'examen de la recevabilité de la demande de décision préjudicielle, la Cour est en principe compétente pour interpréter lesdites dispositions dans le cadre d'un renvoi opéré au titre de l'article 267 TFUE.

49 S'agissant plus spécifiquement de l'article 19 TUE, les parties défenderesses au principal et le gouvernement espagnol soutiennent toutefois que les questions visant cet article 19 ne portent pas sur une situation relevant du champ d'application du droit de l'Union.

50 À cet égard, il convient de rappeler que l'article 19 TUE, qui concrétise la valeur de l'État de droit affirmée à l'article 2 TUE [arrêts du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, point 32, et du 5 juin 2023, Commission/Pologne (Indépendance et vie privée des juges), C-204/21, EU:C:2023:442 point 69], dispose à son paragraphe 1, second alinéa, que les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer aux justiciables le respect de leur droit à une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. Ainsi, il appartient aux États membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures assurant un contrôle juridictionnel effectif dans ces domaines (arrêts du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, point 34 ; du

26 mars 2020, Miasto Łowicz et Prokurator Generalny, C-558/18 et C-563/18, EU:C:2020:234, point 32, ainsi que du 11 juillet 2024, Hann-Invest e.a., C-554/21, C-622/21 et C-727/21, EU:C:2024:59, point 34).

51 Il y a lieu d'ajouter que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE vise « les domaines couverts par le droit de l'Union », indépendamment de la situation dans laquelle les États membres mettent en œuvre ce droit (arrêts du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, point 29 ; du 26 mars 2020, Miasto Łowicz et Prokurator Generalny, C-558/18 et C-563/18, EU:C:2020:234, point 33, ainsi que du 11 juillet 2024, Hann-Invest e.a., C-554/21, C-622/21 et C-727/21, EU:C:2024:59, point 35).

52 Cette disposition a donc vocation à s'appliquer, d'un point de vue matériel, à tout juge ou juridiction nationale susceptible de statuer sur des questions portant sur l'interprétation ou l'application du droit de l'Union et relevant ainsi de domaines couverts par ce droit, au sens de ladite disposition (arrêt du 25 février 2025, Sąd Rejonowy w Białymstoku et Adoreikė, C-146/23 et C-374/23, EU:C:2025:109, point 34 ainsi que jurisprudence citée).

53 En l'occurrence, d'une part, ainsi qu'il ressort du point 35 du présent arrêt, la juridiction de renvoi estime que, en application des dispositions de la LOA, des actes qui ne sont pas de nature infractionnelle, mais qui affecteraient les intérêts financiers de l'Union, sont susceptibles d'être amnistiés. Sur cette prémisse, elle s'interroge sur le point de savoir si une telle interprétation est compatible avec l'acception large de la notion de protection des intérêts financiers de l'Union retenue dans la jurisprudence de la Cour.

54 D'autre part, en vue de l'application éventuelle de l'amnistie au titre de l'article 1er de la LOA, la juridiction de renvoi est tenue de vérifier, conformément à l'article 2, sous e), de cette loi, si les actes en cause doivent être qualifiés d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, au sens de l'article 325 TFUE.

55 Il s'ensuit que le Tribunal de Cuentas (Cour des comptes) est effectivement susceptible, dans le cadre procédural défini par la LOA, de statuer sur des questions portant sur l'interprétation ou l'application de l'article 325 TFUE, ce qui implique que ce cadre procédural doit être conforme à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

56 Il y a lieu donc de constater que l'interprétation des dispositions visées au point 47 du présent arrêt relève de la compétence de la Cour au titre de l'article 267 TFUE.

Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

57 Les parties défenderesses au principal ont contesté la recevabilité de la demande de décision préjudicielle dans son ensemble, au motif que le Tribunal de Cuentas (Cour des comptes) ne serait pas une « juridiction » au sens de l'article 267 TFUE, en ce qu'il n'exerce pas des fonctions juridictionnelles et ne serait pas indépendant ou impartial.

58 À cet égard, il ressort d'une jurisprudence constante que, pour apprécier si l'organisme de renvoi en cause possède le caractère d'une « juridiction », au sens de l'article 267 TFUE, question qui relève uniquement du droit de l'Union, la Cour tient compte d'un ensemble d'éléments, tels que l'origine légale de cet organisme, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de sa procédure, l'application, par l'organisme en cause, des règles de droit

ainsi que son indépendance (voir arrêts du 30 juin 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, p. 395 ; du 21 janvier 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, point 51, ainsi que du 7 mai 2024, NADA e.a., C-115/22, EU:C:2024:384, point 35 et jurisprudence citée).

59 Encore faut-il également, pour qu'une juridiction nationale soit habilitée à saisir la Cour, qu'un litige soit pendant devant cette juridiction et que celle-ci soit appelée à statuer dans le cadre d'une procédure destinée à aboutir à une décision à caractère juridictionnel (ordonnances du 5 mars 1986, Greis Unterweger, 318/85, EU:C:1986:106, point 4, et du 25 avril 2018, Secretaria Regional de Saúde dos Açores, C-102/17, EU:C:2018:294, point 33 et jurisprudence citée, ainsi que arrêt du 3 mai 2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, point 42).

60 En l'occurrence, les parties défenderesses au principal font valoir, d'une part, que le Tribunal de Cuentas (Cour des comptes) n'appartient pas au pouvoir judiciaire et que ses membres exercent essentiellement des fonctions de contrôle comptable de l'activité économique et financière et non des fonctions juridictionnelles.

61 À cet égard, il ressort de la jurisprudence de la Cour que le fait qu'un organisme de renvoi exerce de telles fonctions de contrôle comptable ne fait pas obstacle à sa qualification de juridiction au sens de l'article 267 TFUE lorsqu'il exerce, dans le contexte ayant donné lieu au renvoi préjudiciel, une fonction juridictionnelle (voir, en ce sens, arrêt du 13 juillet 2023, Achilleion, C-313/22, EU:C:2023:574, point 36).

62 Pour établir si un organisme national, auquel la loi confie des fonctions de nature différente, doit être qualifié de « juridiction », au sens de l'article 267 TFUE, il est nécessaire d'examiner la nature spécifique des fonctions, juridictionnelles ou administratives, qu'il exerce dans le contexte normatif particulier dans lequel il est appelé à saisir la Cour, afin de vérifier si un litige est pendant devant un tel organisme et si ce dernier est appelé à statuer dans le cadre d'une procédure destinée à aboutir à une décision de caractère juridictionnel (arrêt du 16 février 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, point 28 et jurisprudence citée).

63 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi et des observations écrites du gouvernement espagnol que le Tribunal de Cuentas (Cour des comptes) exerce, conformément à l'article 15 de la LOTCU, des fonctions juridictionnelles dans le cadre de la procédure en comblement du découvert injustifié.

64 D'autre part, les parties défenderesses au principal mettent en doute le respect des exigences d'indépendance et d'impartialité dans le chef du Tribunal de Cuentas (Cour des comptes).

65 Tout d'abord, elles font valoir que le système de nomination des conseillers aux comptes par le Parlement espagnol ne présente pas de garantie suffisante d'indépendance et d'impartialité. Ensuite, la conseillère aux comptes ayant procédé au renvoi préjudiciel serait proche du parti politique opposé à la LOA. Elle aurait fait preuve d'un manque d'impartialité dans les motifs de la décision de renvoi et en aménageant le déroulement de la procédure au principal afin de pouvoir attendre l'adoption de la LOA et mettre en cause celle-ci dans le cadre de la présente procédure préjudicielle, en parallèle avec le recours constitutionnel introduit devant le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle, Espagne) par ce parti politique. Cette conseillère ne disposerait par ailleurs d'aucune garantie d'inamovibilité dans le département auquel elle est affectée ou en tant que membre de la section du contentieux. Enfin, les parties défenderesses au principal avancent que l'indépendance du Tribunal de Cuentas (Cour des comptes) est

compromise du fait que les délégués à l'instruction dans la procédure en comblement du découvert injustifié sont nommés parmi les agents publics affectés dans la province où les actes en question ont eu lieu ou parmi les fonctionnaires du Tribunal de Cuentas (Cour des comptes).

66 Il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'exigence d'indépendance des juridictions, qui est inhérente à la mission de juger, relève du contenu essentiel du droit à une protection juridictionnelle effective et du droit fondamental à un procès équitable, lesquels revêtent une importance cardinale en tant que garanties de la protection de l'ensemble des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union et de la préservation des valeurs communes aux États membres énoncées à l'article 2 TUE, notamment la valeur de l'État de droit (arrêt du 11 juillet 2024, Hann-Invest e.a., C-554/21, C-622/21 et C-727/21, EU:C:2024:594, point 49 ainsi que jurisprudence citée).

67 Cette exigence d'indépendance comporte deux aspects. Le premier aspect, d'ordre externe, requiert que l'instance concernée exerce ses fonctions en toute autonomie, sans être soumise à aucun lien hiérarchique ou de subordination à l'égard de quiconque et sans recevoir d'ordres ou d'instructions de quelque origine que ce soit, étant ainsi protégée contre les interventions ou les pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de jugement de ses membres et d'influencer leurs décisions (arrêt du 11 juillet 2024, Hann-Invest e.a., C-554/21, C-622/21 et C-727/21, EU:C:2024:594, point 50 ainsi que jurisprudence citée).

68 À cet égard, il convient de rappeler que l'inamovibilité des membres de l'instance concernée constitue une garantie inhérente à l'indépendance des juges en ce qu'elle vise à protéger la personne de ceux qui ont la tâche de juger (arrêt du 7 mai 2024, NADA e.a., C-115/22, EU:C:2024:384, point 42 ainsi que jurisprudence citée).

69 Plus particulièrement, le principe d'inamovibilité, dont il convient de souligner l'importance cardinale, exige, notamment, que les juges puissent demeurer en fonction tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire du départ à la retraite ou jusqu'à l'expiration de leur mandat lorsque celui-ci revêt une durée déterminée. Sans revêtir un caractère absolu, ledit principe ne peut souffrir d'exceptions qu'à condition que des motifs légitimes et impérieux le justifient, dans le respect du principe de proportionnalité. Ainsi est-il communément admis que les juges puissent être révoqués s'ils sont inaptes à poursuivre leurs fonctions en raison d'une incapacité ou d'un manquement grave, moyennant le respect de procédures appropriées (arrêt du 7 mai 2024, NADA e.a., C-115/22, EU:C:2024:384, point 43 ainsi que jurisprudence citée).

70 La garantie d'inamovibilité des membres d'une juridiction exige ainsi que les cas de révocation des membres de l'organisme concerné soient déterminés par une réglementation particulière, au moyen de dispositions législatives expresses offrant des garanties dépassant celles prévues par les règles générales du droit administratif et du droit du travail s'appliquant en cas de révocation abusive (arrêt du 7 mai 2024, NADA e.a., C-115/22, EU:C:2024:384, point 44 et jurisprudence citée).

71 Le second aspect de l'exigence d'indépendance, d'ordre interne, rejoint la notion d'« impartialité » et vise l'égale distance par rapport aux parties au litige et à leurs intérêts respectifs au regard de l'objet de celui-ci. Cet aspect exige le respect de l'objectivité et l'absence de tout intérêt dans la solution du litige en dehors de la stricte application de la règle de droit (arrêt du 11 juillet 2024, Hann-Invest e.a., C-554/21, C-622/21 et C-727/21, EU:C:2024:594, point 51 ainsi que jurisprudence citée).

72 Au regard des arguments formulés par les parties défenderesses au principal, il convient de rappeler, tout d'abord, que le seul fait que le pouvoir législatif intervienne dans le processus de nomination d'un juge n'est pas de nature à créer une dépendance de ce dernier à son égard ni à engendrer des doutes quant à l'impartialité de celui-ci, si, une fois nommé, l'intéressé n'est soumis à aucune pression et ne reçoit pas d'instructions dans l'exercice de ses fonctions (voir, en ce sens, arrêt du 9 juillet 2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, point 54 et jurisprudence citée).

73 En ce qui concerne le Tribunal de Cuentas (Cour des comptes), l'article 136, paragraphe 3, de la Constitution dispose notamment que les membres de cette juridiction jouissent de la même indépendance et inamovibilité que les juges. Les articles 30 et 36 de la LOTCU précisent les garanties d'indépendance et d'inamovibilité qui s'appliquent à ces membres. En effet, le premier dispose que les conseillers aux comptes de ladite juridiction sont indépendants et inamovibles, tandis que le second prévoit que le président et les conseillers aux comptes de la même juridiction ne peuvent être démis de leurs fonctions que pour cause de fin de leur mandat, démission acceptée par le Parlement espagnol, incapacité, incompatibilité ou manquement grave aux obligations de leur fonction.

74 Par ailleurs, il ressort de l'article 24 de la LFTCU que les membres du Tribunal de Cuentas (Cour des comptes) exercent leurs fonctions conformément aux principes d'impartialité et de dignité qui sont inhérents à leur charge et ne peuvent faire l'objet de poursuites pour les opinions exprimées dans l'exercice de leurs fonctions.

75 La décision de renvoi précise encore que la conseillère aux comptes ayant procédé au renvoi exerce sa fonction juridictionnelle d'une manière indépendante et inamovible aussi longtemps que dure son mandat de neuf ans, sans être soumise à aucun lien hiérarchique ou de subordination à l'égard de tiers, et se trouve donc à l'abri de tout type d'ingérence ou de pression extérieure.

76 Il y a lieu donc de considérer que, au regard des garanties d'indépendance et d'impartialité dont bénéficient les membres du Tribunal de Cuentas (Cour des comptes), rappelées aux points 73 à 75 du présent arrêt, l'intervention du pouvoir législatif lors de leur nomination, critiquée par les parties défenderesses au principal, n'est pas de nature à créer une dépendance de ces derniers à l'égard de ce pouvoir ni à susciter des interrogations quant à leur impartialité (voir, par analogie, arrêt du 20 avril 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, points 54 à 56).

77 La qualité de juridiction du Tribunal de Cuentas (Cour des comptes) n'est pas non plus remise en cause par les doutes exprimés par les parties défenderesses au principal quant à l'impartialité, en particulier, de la conseillère aux comptes ayant procédé au présent renvoi préjudiciel.

78 En effet, les allégations selon lesquelles la conseillère aux comptes ayant procédé au présent renvoi aurait fait preuve de préjugé personnel à l'encontre de la LOA, notamment en raison de sa prétendue proximité avec un parti politique opposé à cette loi, présentent une nature vague et ne sont en outre aucunement étayées.

79 S'agissant, enfin, de la circonstance que les délégués à l'instruction procédant à celle-ci dans les procédures en comblement du découvert injustifié sont nommés parmi les agents publics affectés dans la province où les actes en question ont eu lieu ou parmi les fonctionnaires du Tribunal de Cuentas (Cour des comptes), il convient de relever que cette circonstance ne remet pas en cause

l'indépendance de celui-ci et l'autonomie de ses membres, pour autant que ces délégués à l'instruction ne participent pas à l'activité juridictionnelle proprement dite, à savoir aux délibérations. Or, tel n'est pas le cas en l'occurrence.

80 En effet, ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, la phase d'instruction prend fin lorsque le délégué à l'instruction procède à une liquidation provisoire, consignée dans un procès-verbal qui ne lie en aucun cas le département de la section du contentieux du Tribunal de Cuentas (Cour des comptes), et ce tant en ce qui concerne la quantification du préjudice allégué qu'en ce qui concerne la détermination des personnes responsables, de sorte que la phase juridictionnelle de la procédure en comblement du découvert injustifié ne peut être ouverte que sur requête introduite par les parties ayant qualité pour agir à cette fin.

81 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de considérer, en l'occurrence, que le Tribunal de Cuentas (Cour des comptes) possède le caractère d'une « juridiction », au sens de l'article 267 TFUE. Il s'ensuit que la présente demande de décision préjudicielle est recevable.

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

Sur la recevabilité

82 Le ministère public, les parties défenderesses au principal et le gouvernement espagnol contestent la recevabilité de la première question au motif que celle-ci n'aurait aucun rapport avec les faits et l'objet du litige au principal, le financement du mouvement en faveur de l'indépendance de la Catalogne n'ayant aucune incidence sur les recettes du budget de l'Union. Partant, l'interprétation du droit de l'Union sollicitée par la juridiction de renvoi ne serait pas nécessaire pour trancher ce litige.

83 À cet égard, il importe de rappeler que, dans le cadre de la procédure instituée à l'article 267 TFUE, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige au principal et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de chaque affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. Par conséquent, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer. Il s'ensuit que les questions portant sur le droit de l'Union bénéficient d'une présomption de pertinence. Le rejet par la Cour d'une demande formée par une juridiction nationale n'est ainsi possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (arrêts du 13 juillet 2000, Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, point 20, et du 2 décembre 2025, Stichting Right to Consumer Justice et Stichting App Stores Claims, C-34/24, EU:C:2025:936, point 39 ainsi que jurisprudence citée).

84 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que la juridiction de renvoi est saisie d'une procédure en comblement du découvert injustifié dans le cadre de laquelle il est allégué que l'engagement, par les parties défenderesses au principal, de certaines dépenses exposées dans le contexte du mouvement en faveur de l'indépendance de la Catalogne a porté préjudice au patrimoine public de la Generalitat.

85 À cet égard, la juridiction de renvoi se demande notamment si, même en l'absence d'une incidence financière précise sur le budget de l'Union, il convient de constater une atteinte aux intérêts financiers de l'Union, au sens de l'article 325, paragraphe 1, TFUE, en présence d'actes illégaux de gestion du patrimoine public ayant mis en péril ou potentiellement porté préjudice au budget de l'Union, dans la mesure où, dans l'hypothèse de l'indépendance de la Catalogne, ils auraient pu affecter les recettes du budget de l'Union, qui est en partie financé par les contributions des États membres.

86 Or, il suffit de constater que l'appréciation de ce qui constitue une atteinte aux intérêts financiers de l'Union relève du fond de la question posée et non pas de la recevabilité de celle-ci (voir, en ce sens, arrêt du 18 janvier 2024, Lietuvos notarų rūmai e.a., C-128/21, EU:C:2024:49, point 43 ainsi que jurisprudence citée).

87 Il s'ensuit que la première question est recevable.

Sur le fond

88 La première question vise non seulement l'interprétation de l'article 325, paragraphe 1, TFUE, mais également celle de l'article 4, paragraphe 3, TUE et du règlement n° 2988/95. Il convient cependant de relever, d'une part, que cet article 325 constitue une manifestation spécifique du principe général de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE [voir, en ce sens, arrêt du 8 mars 2022, Commission/Royaume-Uni (Lutte contre la fraude à la sous-évaluation), C-213/19, EU:C:2022:167, point 261].

89 D'autre part, il apparaît que le règlement n° 2988/95 n'est pas applicable en l'occurrence, dès lors que, conformément à son article 1er, paragraphe 2, les mesures et les sanctions que ce règlement prévoit s'appliquent uniquement aux irrégularités résultant d'un acte ou d'une omission d'un « opérateur économique ». Or, la décision de renvoi ne contient aucune indication de ce que, en tant que membres d'organes de gouvernance de la Generalitat, les parties défenderesses au principal auraient agi en tant qu'opérateurs économiques dans le cadre des activités faisant l'objet de la procédure en comblement du découvert injustifié intentée contre elles.

90 Il s'ensuit que, en l'occurrence, il y a lieu uniquement d'interpréter l'article 325, paragraphe 1, TFUE.

91 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 325, paragraphe 1, TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui amnistie les actes générateurs de responsabilité en matière de deniers publics, accomplis dans le contexte d'activités politiques visant à aboutir à l'indépendance d'une partie du territoire national d'un État membre, relatifs à des fonds ne provenant pas du budget de l'Union et n'étant pas destinés à celui-ci, au motif que cette indépendance aurait été susceptible de conduire à une réduction des ressources propres de l'Union au titre de la contribution de cet État membre fondée sur le revenu national brut (ci-après le « RNB »).

92 À cet égard, la juridiction de renvoi expose que si l'article 2, sous e), de la LOA exclut expressément du champ d'application de celle-ci « les actes qualifiés d'infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne », en limitant cette exclusion aux seuls actes de nature pénale, le législateur national a implicitement considéré que des actes non infractionnels, générateurs de responsabilité en matière de deniers publics et régis par l'article 1er, paragraphe 1, sous a) à c), de cette loi, lus en combinaison avec les paragraphes 2 à 4 du même article, sont susceptibles d'être couverts par l'amnistie tout en pouvant porter atteinte à ces intérêts financiers.

93 Il y aurait lieu donc d'apprécier, en l'occurrence, si l'extinction de la responsabilité prévue par la LOA est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

94 Il convient de relever que l'article 325, paragraphe 1, TFUE impose aux États membres de lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures dissuasives et effectives (arrêt du 21 décembre 2021, Euro Box Promotion e.a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, EU:C:2021:1034, point 181 ainsi que jurisprudence citée).

95 S'agissant de la notion d'« intérêts financiers » de l'Union, au sens de l'article 325, paragraphe 1, TFUE, celle-ci englobe non seulement les recettes mises à la disposition du budget de l'Union, mais également les dépenses couvertes par ce budget (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2021, Euro Box Promotion e.a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, EU:C:2021:1034, point 183 ainsi que jurisprudence citée).

96 À cet égard, la Cour a déjà relevé que même des irrégularités qui n'ont pas d'impact financier précis peuvent sérieusement affecter les intérêts financiers de l'Union, de sorte que l'article 325, paragraphe 1, TFUE est susceptible de couvrir non seulement des actes qui causent effectivement une perte de ressources propres de l'Union, mais également la tentative de commettre de tels actes (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2021, Euro Box Promotion e.a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, EU:C:2021:1034, point 187 ainsi que jurisprudence citée). Cette disposition couvre ainsi des actes dont l'incidence sur le budget de l'Union ne peut être écartée, dès lors que ces actes concernent des fonds provenant de ce budget ou destinés à celui-ci.

97 En revanche, une éventuelle incidence sur le budget de l'Union ne saurait résulter d'un préjudice porté au seul budget national, au motif que la contribution de l'État membre concerné au budget de l'Union pourrait s'en trouver affectée (voir, en ce sens, ordonnance du 9 janvier 2024, Unitatea Administrativ Teritorială Județul Brașov, C-131/23, EU:C:2024:42, point 50).

98 En particulier, une affectation des intérêts financiers de l'Union ne saurait être constatée du seul fait de la diminution du RNB pouvant potentiellement résulter de la sécession d'une partie du territoire national.

99 En effet, à supposer même qu'une diminution du RNB d'un État membre en raison de la sécession d'une partie de son territoire puisse impliquer une diminution de la contribution nationale au budget de l'Union, il s'agirait là d'un corollaire du fait que le territoire en question n'est plus soumis aux traités et ne contribue plus financièrement à leur mise en œuvre ni ne bénéficie des mesures de soutien prévues par ceux-ci. Partant, une telle diminution ne saurait, en tant que telle, être considérée comme portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, au sens de l'article 325, paragraphe 1, TFUE.

100 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 325, paragraphe 1, TFUE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui amnistie les actes générateurs de responsabilité en matière de deniers publics, accomplis dans le contexte d'activités politiques visant à aboutir à l'indépendance d'une partie du territoire national d'un État membre, relatifs à des fonds ne provenant pas du budget de l'Union et n'étant pas destinés à celui-ci, au motif que cette indépendance aurait été susceptible de conduire à une réduction des ressources propres de l'Union au titre de la contribution de cet État membre fondée sur le RNB.

Sur les deuxième et septième questions

Sur la recevabilité

101 Ainsi qu'il a déjà été rappelé, en substance, au point 83 du présent arrêt, il ressort des termes mêmes de l'article 267 TFUE que la décision préjudicielle sollicitée doit être « nécessaire » pour permettre à la juridiction de renvoi de « rendre son jugement » dans l'affaire dont elle se trouve saisie [arrêts du 6 mars 2025, D. K. (Dessaisissement d'un juge), C-647/21 et C-648/21, EU:C:2025:143, point 48, et du 11 juillet 2024, Hann-Invest e.a., C-554/21, C-622/21 et C-727/21, EU:C:2024:594, point 40 ainsi que jurisprudence citée].

102 Il doit donc exister entre le litige au principal et les dispositions du droit de l'Union dont l'interprétation est sollicitée un lien de rattachement tel que cette interprétation réponde à un besoin objectif pour la décision que la juridiction de renvoi doit prendre (arrêt du 26 mars 2020, Miasto Łowicz et Prokurator Generalny, C-558/18 et C-563/18, EU:C:2020:234, point 48 ainsi que jurisprudence citée).

103 En l'occurrence, ainsi qu'il a été relevé au point 55 du présent arrêt, lorsqu'elle se prononce sur l'extinction de la responsabilité en matière de deniers publics en vertu de la LOA, la juridiction de renvoi est appelée à prendre position, dans le cadre procédural défini par cette loi, sur l'interprétation de l'article 325 TFUE, ce qui implique que ce cadre procédural doit être conforme à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

104 Selon cette juridiction, une atteinte au budget de l'Union pourrait éventuellement être établie au moyen de mesures d'instruction supplémentaires que les dispositions de la LOA visées par les deuxième et septième questions l'empêcheraient pourtant de prendre.

105 À cet égard, il ressort de la jurisprudence de la Cour que des questions préjudicielles visant à permettre à une juridiction de renvoi de trancher in limine litis des difficultés d'ordre procédural telles que celles faisant potentiellement obstacle à la poursuite de l'examen de l'affaire au principal sont recevables en vertu de l'article 267 TFUE [voir, en ce sens, arrêts du 6 mars 2025, D. K. (Dessaisissement d'un juge), C-647/21 et C-648/21, EU:C:2025:143, point 53, et du 1er août 2025, Daka e.a., C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 et C-493/23, EU:C:2025:592, point 61 ainsi que jurisprudence citée].

106 Il revient exclusivement à la juridiction de renvoi d'apprécier la nécessité des mesures d'instruction envisagées au regard de toutes les circonstances de l'affaire dont elle est saisie. En effet, dans le cadre de la procédure visée à l'article 267 TFUE, fondée sur une nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, le juge national est seul compétent pour constater et apprécier les faits du litige au principal ainsi que pour interpréter et appliquer le

droit national (arrêts du 21 décembre 2021, Euro Box Promotion e.a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, EU:C:2021:1034, point 134, ainsi que du 31 janvier 2023, Puig Gordi e.a., C-158/21, EU:C:2023:57, point 61 ainsi que jurisprudence citée).

107 Dans ce contexte, la juridiction de renvoi expose, s'agissant de la deuxième question, que le délai maximum de deux mois prévu par la LOA pour appliquer l'amnistie aux actes en cause l'empêcherait de réaliser les mesures d'instruction requises pour établir une atteinte aux intérêts financiers de l'Union, au sens de l'article 325 TFUE. La question d'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE posée à cet égard porte donc spécifiquement sur l'exercice, par la juridiction de renvoi, de sa compétence juridictionnelle [voir, en ce sens, arrêt du 14 novembre 2024, S. (Modification de la formation de jugement), C-197/23, EU:C:2024:956, point 42].

108 En ce qui concerne la septième question, la juridiction de renvoi précise que l'article 13, paragraphe 3, de la LOA ne prévoit pas d'entendre les parties ayant intenté l'action dans l'intérêt général avant de rendre une décision d'extinction de la responsabilité conformément à cette disposition et lui impose l'adoption de cette décision sans pouvoir apprécier les moyens et les éléments de preuve à décharge afin de déterminer si les parties défenderesses au principal ont commis les actes pour lesquels leur responsabilité en matière de deniers publics est engagée.

109 Dès lors que ces interrogations relatives à la compatibilité, avec l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, de limitations apportées par la LOA au caractère inter partes de la procédure en comblement du découvert injustifié se posent au moment où la juridiction de renvoi entreprend de satisfaire à son obligation d'exclure toute atteinte aux intérêts financiers de l'Union, conformément à l'article 325 TFUE, avant de clôturer l'affaire au principal, elles répondent à un besoin objectif pour la décision que la juridiction de renvoi est appelée à rendre dans cette affaire.

110 Dans ces conditions, ces questions d'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE apparaissent nécessaires pour permettre à la juridiction de renvoi de statuer sur le litige au principal.

111 Il s'ensuit que les deuxième et septième questions sont recevables.

Sur le fond

112 Par ces questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE s'oppose à des dispositions procédurales d'une loi d'amnistie qui imposent aux juridictions nationales l'adoption d'une décision d'extinction de la responsabilité, impliquant l'éventuelle application de l'article 325 TFUE, dans un délai de deux mois, sans appréciation des moyens et des preuves à décharge et sans entendre toutes les parties à la procédure.

113 En vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, tout État membre doit assurer que les instances qui sont appelées, en tant que « juridiction », au sens du droit de l'Union, à statuer sur des questions liées à l'application ou à l'interprétation de ce droit et qui relèvent ainsi de son système de voies de recours dans les domaines couverts par le droit de l'Union satisfont aux exigences d'une protection juridictionnelle effective (arrêt du 11 juillet 2024, Hann-Invest e.a., C-554/21, C-622/21 et C-727/21, EU:C:2024:594, point 47 ainsi que jurisprudence citée). Cet article 19, paragraphe 1, second alinéa, étant formulé en des termes clairs et précis, d'une part, et n'étant assorti d'aucune condition, d'autre part, il est d'effet direct [arrêts du 18 mai 2021,

Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393, point 250 ; du 22 février 2022, RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle), C-430/21, EU:C:2022:99, point 58, ainsi que du 1er août 2025, Royal Football Club Seraing, C-600/23, EU:C:2025:617, point 119].

114 En l'occurrence, la juridiction de renvoi estime que l'article 10, second alinéa, et l'article 13, paragraphe 3, de la LOA sont incompatibles avec l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE en ce que ces dispositions l'empêchent d'exercer ses compétences juridictionnelles en vue, premièrement, d'exclure, au moyen de mesures d'instruction supplémentaires, que les fonds affectés par les irrégularités constatées provenaient, à tout le moins indirectement, du budget de l'Union ou y étaient destinés, deuxièmement, de pouvoir apprécier les moyens et les preuves à décharge et, troisièmement, d'entendre toutes les parties à la procédure avant de clôturer celle-ci.

115 À cet égard, il importe de relever que, à la différence de l'article 47 de la Charte qui, dans son champ d'application, est susceptible d'être violé par toute atteinte au droit à un recours effectif et à un procès équitable, le constat d'une violation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE présuppose l'existence de problèmes d'une portée telle qu'ils présentent un caractère systémique pouvant compromettre le bon fonctionnement du système judiciaire national en mettant en péril la capacité de l'État membre en cause à offrir des voies de recours suffisantes aux justiciables dans les domaines couverts par le droit de l'Union.

116 L'appréciation du point de savoir si des problèmes présentant un tel caractère systémique sont susceptibles de découler des dispositions procédurales de la LOA en cause au principal doit tenir compte de la nature d'une loi nationale d'amnistie et de la compétence des États membres en vue de l'adoption et de l'application d'une telle loi.

117 En effet, eu égard à cette compétence, rappelée au point 46 du présent arrêt, il est en principe loisible aux États membres de déterminer les conditions, notamment procédurales, de la mise en œuvre d'une amnistie adoptée dans l'intérêt général.

118 Par leur nature même, ces conditions dérogent aux règles du droit commun, dès lors qu'une amnistie a généralement pour but d'empêcher ou d'arrêter des procédures et, si une condamnation est déjà intervenue, de mettre un terme à son exécution [voir, en ce sens, arrêt du 29 avril 2021, X (Mandat d'arrêt européen – Ne bis in idem), C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, point 93].

119 Dans ce contexte, l'obligation pour les juridictions nationales d'adopter une décision d'extinction de la responsabilité sans appréciation des moyens et des preuves à décharge tient au principe même d'une amnistie. Lorsqu'il est établi que les conduites en cause relèvent du champ d'application de l'amnistie, la juridiction saisie doit clôturer l'affaire par une décision d'extinction de la responsabilité sans apprécier au préalable ces moyens et ces preuves. Il en va de même de l'obligation, non assortie de sanctions, de clôturer l'affaire dans un délai maximum de deux mois.

120 Ainsi que l'a relevé, en substance, M. l'avocat général au point 129 de ses conclusions, le législateur national est en droit d'imposer aux juridictions nationales qu'elles mettent fin aux procédures en cours devant elles conformément aux conditions prévues dans une loi d'amnistie.

121 En effet, la détermination des modalités concrètes selon lesquelles une loi d'amnistie doit être mise en œuvre nécessite des choix politiques relevant des responsabilités propres aux États membres, en ce qu'elle implique une pondération des intérêts divergents en cause sur la base d'appréciations multiples.

122 En l'occurrence, dans son arrêt 137/2025, du 26 juin 2025 [BOE nº 183, du 31 juillet 2025, p. 103781 (ES:TC:2025:137)], le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) a constaté, en substance, que l'amnistie adoptée au titre de la LOA vise à réduire les tensions institutionnelles et politiques créées par la poursuite de l'indépendance de la Catalogne et à faciliter un scénario de réconciliation.

123 Compte tenu tant de la nature d'une loi d'amnistie telle que la LOA, présentant les caractéristiques exposées aux points 118 et 119 du présent arrêt, que de son objet et de sa portée, limités à la résolution du conflit politique entourant le processus indépendantiste catalan, il est exclu que les modalités procédurales prévues, respectivement, à l'article 10, second alinéa, et à l'article 13, paragraphe 3, de la LOA, puissent engendrer des problèmes d'une portée telle qu'ils présentent un caractère systémique.

124 Ainsi, ces dispositions ne sont, en tout état de cause, pas susceptibles de compromettre le bon fonctionnement du système judiciaire national en mettant en péril la capacité de l'État membre en cause à offrir des voies de recours suffisantes aux justiciables dans les domaines couverts par le droit de l'Union.

125 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux deuxième et septième questions que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ne s'oppose pas à des dispositions procédurales d'une loi nationale d'amnistie qui, dans le seul champ d'application concrètement délimité de cette loi, imposent aux juridictions nationales l'adoption d'une décision d'extinction de la responsabilité, impliquant l'éventuelle application de l'article 325 TFUE, dans un délai maximum de deux mois, sans appréciation des moyens et des preuves à décharge et sans entendre toutes les parties à la procédure, de telles dispositions ne pouvant engendrer des problèmes d'une portée telle qu'ils présentent un caractère systémique susceptible de compromettre le bon fonctionnement du système judiciaire national dans les domaines couverts par le droit de l'Union.

Sur les sixième et huitième questions

Sur la recevabilité

126 Dans ses observations écrites, le gouvernement espagnol excipe de l'irrecevabilité, d'une part, de la sixième question, qui serait dénuée de rapport avec le droit de l'Union et, d'autre part, de la huitième question, qui serait hypothétique.

127 À cet égard, la juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir si le droit de l'Union s'oppose à l'obligation qui lui incombe, en vertu du droit national, d'adopter une décision d'extinction de la responsabilité en matière de deniers publics et de lever les mesures conservatoires ordonnées dans un délai de deux mois, alors même que la Cour, saisie d'une telle demande de décision préjudicielle, n'a pas encore rendu sa décision. Cette interrogation visant à assurer l'efficacité du renvoi préjudiciel auquel ladite juridiction a procédé en l'occurrence, son examen par la Cour répond à un besoin objectif pour la décision que la juridiction de renvoi doit prendre.

128 Par ailleurs, contrairement à ce que soutient le gouvernement espagnol, la circonstance que la juridiction de renvoi a pu introduire sa demande de décision préjudicielle et surseoir à statuer sur le fond n'est pas de nature à rendre la huitième question hypothétique. En effet, cette question porte non pas sur d'éventuels obstacles à l'introduction d'un renvoi préjudiciel, mais, en substance, sur le point de savoir si les dispositions de la LOA portent atteinte à l'effet utile de la procédure du renvoi préjudiciel une fois que celle-ci a été engagée.

129 Il s'ensuit que les sixième et huitième questions sont recevables.

Sur le fond

130 Par ses sixième et huitième questions, qu'il convient d'examiner de manière conjointe, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 267 TFUE et l'article 23, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à des dispositions d'une loi nationale d'amnistie qui imposent aux juridictions nationales d'adopter une décision d'extinction de la responsabilité en matière de deniers publics et de lever les mesures conservatoires dans un délai maximum de deux mois, même si la Cour, saisie d'une demande de décision préjudicielle, n'a pas encore rendu sa décision.

131 Conformément à une jurisprudence constante, l'article 267 TFUE instaure un dialogue de juge à juge entre la Cour et les juridictions des États membres, qui a pour but d'assurer l'unité d'interprétation du droit de l'Union, permettant ainsi d'assurer sa cohérence, son plein effet et son autonomie ainsi que, en dernière instance, le caractère propre du droit institué par les traités [arrêt du 18 décembre 2025, Commission/Pologne (Contrôle ultra vires de la jurisprudence de la Cour – Primauté du droit de l'Union), C-448/23, EU:C:2025:975, point 111 et jurisprudence citée]. Ainsi, un arrêt rendu dans le cadre de cette procédure lie le juge national quant à l'interprétation du droit de l'Union pour la solution du litige dont il est saisi [arrêts du 22 février 2022, RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle), C-430/21, EU:C:2022:99, points 73 et 74 ; du 6 juin 2024, AVVA e.a. (Procès par vidéoconférence en l'absence d'une décision d'enquête européenne), C-255/23 et C-285/23, EU:C:2024:462, point 36, ainsi que du 12 février 2026, Petlichev, C-56/25, EU:C:2026:87, point 47 et jurisprudence citée].

132 En outre, l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne prévoit que, dans les affaires soumises à une procédure préjudicielle, la décision par laquelle la juridiction nationale saisit la Cour suspend la procédure au niveau national.

133 Il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'article 267 TFUE s'oppose à une réglementation nationale qui a pour conséquence que la juridiction nationale est tenue de se prononcer sans possibilité d'introduire une demande de décision préjudicielle devant la Cour ou d'attendre la réponse de celle-ci (voir, en ce sens, ordonnance du 12 février 2019, RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, point 48).

134 Or, une obligation d'adopter une décision d'extinction de la responsabilité, prévue par une loi nationale d'amnistie, dans un délai maximum de deux mois sans possibilité de suspendre celui-ci en cas d'introduction d'une demande de décision préjudicielle aurait également pour effet de priver la juridiction de renvoi de la possibilité d'attendre la réponse de la Cour à une telle demande, ôtant ainsi à cette procédure son effet utile.

135 Pour ce qui concerne la mainlevée impérative des mesures conservatoires antérieurement ordonnées, prévue à l'article 8, paragraphe 3, de la LOA, la juridiction de renvoi considère qu'il ressort d'une lecture conjointe de cette disposition et du préambule de cette loi que les mesures conservatoires doivent être levées même dans l'hypothèse où la procédure nationale serait suspendue en raison de l'introduction d'une demande de décision préjudicielle.

136 Certes, le gouvernement espagnol a relevé, dans ses observations écrites, que la levée immédiate des mesures provisoires en application de l'article 8, paragraphe 3, de la LOA ne doit intervenir que dans le cas où le juge estime que les faits en cause relèvent de cette loi, si bien qu'elle serait la conséquence de l'automaticité de l'amnistie.

137 Cela étant, dans une situation telle que celle en cause au principal, dans laquelle une juridiction nationale nourrit des doutes sur la compatibilité d'une loi nationale d'amnistie avec le droit de l'Union, le constat de l'applicabilité de cette loi ne signifie pas que cette juridiction puisse être tenue d'accorder l'amnistie sans attendre la réponse de la Cour aux questions préjudicielles qu'elle lui a adressées. Dès lors que, dans l'attente de la réponse de la Cour à la demande de décision préjudicielle, la procédure est suspendue conformément à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, une obligation de lever les mesures provisoires à ce stade de la procédure méconnaîtrait les obligations découlant de l'article 267 TFUE.

138 À cet égard, il convient de rappeler que la pleine efficacité du droit de l'Union exige, selon une jurisprudence constante, que le juge saisi d'un litige régi par ce droit puisse accorder des mesures provisoires afin de garantir la pleine efficacité de la décision juridictionnelle à intervenir. En effet, si la juridiction nationale qui sursoit à statuer jusqu'à ce que la Cour réponde à sa question préjudicielle ne pouvait pas accorder de mesures provisoires jusqu'au prononcé de sa décision prise à la suite de la réponse de la Cour, l'effet utile du système instauré à l'article 267 TFUE serait amoindri [arrêt du 6 octobre 2021, W.Ż. (Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême – Nomination), C-487/19, EU:C:2021:798, point 142 et jurisprudence citée].

139 Il s'ensuit que, lorsqu'elle le juge nécessaire, la juridiction nationale doit pouvoir adopter ou, le cas échéant, maintenir des mesures conservatoires jusqu'au prononcé de la décision qu'elle rendra à la suite de la réponse de la Cour à sa demande de décision préjudicielle.

140 Dans ses observations écrites, le gouvernement espagnol a soutenu que l'article 8, paragraphe 3, l'article 10 et l'article 13, paragraphe 3, de la LOA se prêtent à une interprétation conforme à l'article 267 TFUE, de sorte que, lorsqu'un renvoi préjudiciel est opéré, la procédure peut être suspendue et les mesures conservatoires maintenues aussi longtemps que la suspension et ces mesures sont nécessaires pour garantir l'effet utile de la réponse de la Cour.

141 Dans l'hypothèse où une telle interprétation serait exclue, il convient de rappeler qu'une disposition de droit national empêchant la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 267 TFUE doit être écartée sans que la juridiction concernée ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de cette disposition nationale par la voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel [arrêt du 2 mars 2021, A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours), C-824/18, EU:C:2021:153, point 141 et jurisprudence citée].

142 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux sixième et huitième questions que l'article 267 TFUE et l'article 23, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à des dispositions d'une

loi nationale d'amnistie, pour autant qu'elles imposent aux juridictions nationales d'adopter une décision d'extinction de la responsabilité en matière de deniers publics et de lever les mesures conservatoires ordonnées à un stade antérieur de la procédure dans un délai maximum de deux mois, même si la Cour, saisie d'une demande de décision préjudicielle, n'a pas encore rendu sa décision.

Sur les troisième à cinquième questions

143 Par ses troisième et quatrième questions, la juridiction de renvoi cherche à obtenir une interprétation de l'article 325 TFUE et du règlement nº 2988/95, lus en combinaison, d'une part, avec l'article 47 de la Charte et l'article 6 de la CEDH et, d'autre part, avec les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime. Il ressort cependant de la réponse aux première, deuxième et septième questions que la juridiction de renvoi ne sera appelée à appliquer ni cet article 325 ni ce règlement à la situation en cause au principal, de sorte qu'une réponse aux troisième et quatrième questions n'est pas nécessaire pour permettre à la juridiction de renvoi de statuer et que ces questions sont, partant, irrecevables.

144 S'agissant des articles 20 et 21 de la Charte, visés par la cinquième question, il convient de rappeler que dans le cadre d'un renvoi préjudiciel au titre de l'article 267 TFUE, la Cour peut uniquement interpréter le droit de l'Union dans les limites des compétences qui lui sont attribuées (arrêt du 11 juillet 2024, Hann-Invest e.a., C-554/21, C-622/21 et C-727/21, EU:C:2024:594, point 30 ainsi que jurisprudence citée).

145 Le champ d'application de la Charte, pour ce qui est de l'action des États membres, est défini à l'article 51, paragraphe 1, de celle-ci, aux termes duquel les dispositions de la Charte s'adressent aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, cette disposition confirmant la jurisprudence constante selon laquelle les droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union ont vocation à être appliqués dans toutes les situations régies par le droit de l'Union, mais pas en dehors de celles-ci (arrêt du 11 juillet 2024, Hann-Invest e.a., C-554/21, C-622/21 et C-727/21, EU:C:2024:594, point 31 ainsi que jurisprudence citée).

146 En l'occurrence, ainsi qu'il ressort de la réponse à la première question, le litige au principal ne porte pas sur la mise en œuvre d'une disposition du droit de l'Union, de sorte que la Cour n'est pas compétente pour statuer sur l'interprétation des articles 20 et 21 de la Charte demandée par la juridiction de renvoi.

147 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de répondre aux troisième à cinquième questions.

Sur les dépens

148 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit :

1) L'article 325, paragraphe 1, TFUE

doit être interprété en ce sens que :

il ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui amnistie les actes générateurs de responsabilité en matière de deniers publics, accomplis dans le contexte d'activités politiques visant à aboutir à l'indépendance d'une partie du territoire national d'un État membre, relatifs à des fonds ne provenant pas du budget de l'Union européenne et n'étant pas destinés à celui-ci, au motif que cette indépendance aurait été susceptible de conduire à une réduction des ressources propres de l'Union au titre de la contribution de cet État membre fondée sur le revenu national brut.

2) **L'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE**

doit être interprété en ce sens que :

il ne s'oppose pas à des dispositions procédurales d'une loi nationale d'amnistie qui, dans le seul champ d'application concrètement délimité de cette loi, imposent aux juridictions nationales l'adoption d'une décision d'extinction de la responsabilité, impliquant l'éventuelle application de l'article 325 TFUE, dans un délai maximum de deux mois, sans appréciation des moyens et des preuves à décharge et sans entendre toutes les parties à la procédure, de telles dispositions ne pouvant engendrer des problèmes d'une portée telle qu'ils présentent un caractère systémique susceptible de compromettre le bon fonctionnement du système judiciaire national dans les domaines couverts par le droit de l'Union.

3) **L'article 267 TFUE et l'article 23, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne**

doivent être interprétés en ce sens que :

ils s'opposent à des dispositions d'une loi nationale d'amnistie, pour autant qu'elles imposent aux juridictions nationales d'adopter une décision d'extinction de la responsabilité en matière de deniers publics et de lever les mesures conservatoires ordonnées à un stade antérieur de la procédure dans un délai maximum de deux mois, même si la Cour, saisie d'une demande de décision préjudicielle, n'a pas encore rendu sa décision.

Signatures