



COMMUNIQUE DE PRESSE n° 112/26

Luxembourg, le 16 juillet 2026

Arrêts de la Cour dans les affaires C-523/24 | Sociedad Civil Catalana et C-666/24 | Associació Catalana de Víctimes de Organitzacions Terroristes (ACVOT)

Le droit de l'Union ne s'oppose pas à la loi d'amnistie espagnole pour la normalisation de la situation en Catalogne

L'adoption et l'application d'une loi d'amnistie relèvent de la compétence des États membres, si bien que le contrôle de la Cour est limité à l'identification de problèmes de protection juridictionnelle présentant un caractère systémique, ainsi qu'au respect de l'effet utile des réglementations du droit de l'Union concrètement affectées, telles que la directive sur la lutte contre le terrorisme et la procédure du renvoi préjudiciel

La Cour des comptes et la Cour centrale espagnoles ont interrogé la Cour de justice sur la compatibilité avec le droit de l'Union de la loi espagnole d'amnistie adoptée en juin 2024, visant des actes accomplis dans le contexte du processus indépendantiste catalan. Dans ses arrêts, la Cour, siégeant en grande chambre, juge que le droit de l'Union ne s'oppose pas à cette loi d'amnistie. Celle-ci vise à réduire des tensions institutionnelles et politiques ainsi qu'à faciliter un scénario de réconciliation

- en imposant aux juridictions nationales l'adoption d'une décision d'extinction de la responsabilité dans un délai maximal de deux mois, sans appréciation des moyens et des preuves à décharge et sans entendre toutes les parties à la procédure, et

- en prévoyant l'absence de poursuites pour des infractions terroristes commises dans le seul contexte particulier du mouvement en faveur de l'indépendance de la Catalogne, à l'exception des actes ayant intentionnellement causé de graves violations des droits de l'homme.

S'agissant des modalités procédurales qu'une telle loi d'amnistie prévoit dans un domaine qui relève de la compétence des États membres, la Cour précise que son contrôle est limité aux problèmes d'une portée telle qu'ils présentent un caractère systémique susceptible de compromettre le bon fonctionnement du système judiciaire national. Or, selon la Cour, les modalités procédurales de la loi espagnole d'amnistie ne sauraient engendrer de tels problèmes.

Cette loi respecte également l'effet utile de la directive sur la lutte contre le terrorisme, dès lors que, en adéquation avec ses propres objectifs, la loi d'amnistie se limite à prévoir, a posteriori, l'absence de poursuites pour des infractions terroristes ayant été commises dans le seul contexte particulier du mouvement en faveur de l'indépendance de la Catalogne.

La Cour souligne cependant que ladite loi d'amnistie ne doit pas priver d'effet utile la procédure préjudicielle. Ce serait le cas si le délai maximal de deux mois dans lequel les juridictions nationales doivent adopter une décision d'extinction de la responsabilité et lever des mesures conservatoires déjà prises devait s'appliquer même lorsque la Cour a été saisie d'une demande de décision préjudicielle et sans qu'il soit permis d'attendre qu'elle ait rendu sa décision. S'il s'avérait que des dispositions de la loi d'amnistie en cause ont un tel effet, elles devraient être écartées.

Le 10 juin 2024, le Parlement espagnol a adopté une loi d'amnistie aux fins de la normalisation institutionnelle, politique et sociale en Catalogne. Elle amnistie les actes générateurs de responsabilité pénale, administrative ou en matière de deniers

publics, accomplis dans le cadre du référendum illégal d'autodétermination de la Catalogne du 1^{er} octobre 2017 ainsi que ceux ayant été accomplis dans le contexte du processus indépendantiste catalan.

La Cour constitutionnelle espagnole a déclaré cette loi conforme à la Constitution espagnole dans un arrêt du 26 juin 2025, exception faite de deux dispositions.

La Cour des comptes et la Cour centrale espagnoles doutent en revanche de la compatibilité de la loi d'amnistie avec le droit de l'Union et ont dès lors saisi la Cour de justice de questions préjudicielles.

Affaire C-523/24 Sociedad Civil Catalana

La Cour des comptes espagnole doit statuer sur des actions en responsabilité contre plusieurs personnes chargées de manier des deniers publics et accusées d'avoir porté préjudice au patrimoine public de la communauté autonome de Catalogne. Ce préjudice se matérialise dans les dépenses exposées lors de la tenue du référendum ainsi que de la promotion de l'indépendance de la Catalogne à un niveau international pendant les années 2011 à 2017.

La Cour des comptes espagnole souhaite savoir, premièrement, **si l'extinction de la responsabilité pour ce préjudice est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. La Cour répond par la négative.** En effet, une éventuelle incidence sur le budget de l'Union ne peut pas 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. En particulier, une affectation des intérêts financiers de l'Union ne saurait être constatée du seul fait de la diminution du revenu national brut pouvant potentiellement résulter de la sécession d'une partie du territoire national.

Deuxièmement, la Cour des comptes espagnole s'interroge sur **la compatibilité de la loi d'amnistie avec l'obligation générale pour les États membres**, prévue par le traité UE, d'établir les voies de recours nécessaires pour **assurer une protection juridictionnelle effective** dans les domaines couverts par le droit de l'Union ¹.

Dans son arrêt, **la Cour précise que, dans un domaine qui relève de la compétence des États membres, son contrôle est limité aux 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.**

Sous ce prisme, l'obligation d'assurer une protection juridictionnelle effective ne s'oppose pas aux dispositions procédurales qui, dans le seul champ d'application concrètement délimité de la loi d'amnistie, imposent aux juridictions nationales l'adoption d'une décision d'extinction de la responsabilité dans un délai maximal de deux mois, sans appréciation des moyens et des preuves à décharge et sans entendre toutes les parties à la procédure. **Selon la Cour, de telles dispositions ne peuvent 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.**

Troisièmement, la Cour des comptes espagnole doute de la **compatibilité de la loi d'amnistie avec la procédure du renvoi préjudiciel devant la Cour de justice.**

Dans son arrêt, la Cour relève que **la loi d'amnistie espagnole pourrait priver d'effet utile la procédure préjudicielle.** Ce serait le cas **si le délai maximal de deux mois** imposé aux juridictions **nationales pour adopter une décision d'extinction de la responsabilité et de lever des mesures conservatoires** déjà prises s'appliquait **même lorsque la Cour a été saisie d'une demande de décision préjudicielle et qu'elle n'a pas encore rendu sa décision.**

Devant la Cour, le gouvernement espagnol a néanmoins soutenu que la loi d'amnistie se prête à une interprétation conforme au droit de l'Union en ce sens que la procédure peut être suspendue et les mesures conservatoires maintenues aussi longtemps que c'est nécessaire pour garantir l'effet utile de la réponse de la Cour.

Affaire C-666/24 ACVOT

En réponse aux questions soulevées par la Cour centrale espagnole, la Cour rappelle, tout d'abord, que la directive sur la lutte contre le terrorisme ² oblige les États membres, premièrement, à ériger en infractions terroristes une série d'actes commis dans un but terroriste ; deuxièmement, à pénaliser des infractions liées à un groupe terroriste ou à des activités

terroristes, de même que le fait de se rendre complice de ces infractions, d'inciter à commettre de telles infractions et de tenter de commettre celles-ci, ainsi que, troisièmement, à prévoir des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, lesquelles doivent être plus sévères que celles prévues par le droit national en l'absence d'intention terroriste.

En revanche, la Cour observe que cette directive ne contient aucune disposition spécifique relative aux mécanismes nationaux d'extinction de la responsabilité pénale, tels que l'amnistie, et qu'elle ne détermine donc pas explicitement les limites encadrant de tels mécanismes. L'application d'une amnistie telle que celle prévue par la loi d'amnistie espagnole a néanmoins pour effet que des actes pouvant être qualifiés de terrorisme et relevant du champ d'application de ladite loi ne peuvent plus faire l'objet de poursuites en Espagne. Il s'agit d'actes qui ont été perpétrés entre le 1^{er} novembre 2011 et le 13 novembre 2023 dans le contexte spécifique du mouvement en faveur de l'indépendance de la Catalogne.

Or, selon la Cour, **la loi d'amnistie espagnole ne porte pas atteinte à l'effet utile de la directive sur la lutte contre le terrorisme**. En effet, en adéquation avec ses objectifs de réduire des tensions institutionnelles et politiques ainsi que de faciliter un scénario de réconciliation, cette loi se limite à prévoir, a posteriori, l'absence de poursuites pour des infractions terroristes ayant été commises dans le seul contexte particulier du mouvement en faveur de l'indépendance de la Catalogne, tout en excluant de l'amnistie les actes ayant intentionnellement causé de graves violations des droits de l'homme.

Il appartient aux juridictions compétentes d'identifier les actes spécifiques qui sont exclus de l'amnistie.

À cet égard, la Cour relève que **la définition abstraite des actes relevant de cette exclusion de l'amnistie** et notamment la circonstance que la loi d'amnistie ne précise en détail ni la nature exacte de l'ensemble de ces actes ni ne fixe un seuil de gravité qui leur serait attaché **ne portent pas atteinte aux exigences du principe de sécurité juridique**. En effet, une technique législative consistant à recourir à des formulations abstraites ou à des catégories générales, plutôt qu'à des listes exhaustives, respecte ce principe, pour autant que l'interprétation de ces formulations et catégories soit raisonnablement prévisible. Or, la disposition d'exclusion en cause renvoie à des notions juridiques du droit pénal, telles que l'intention, la causalité et la gravité d'une violation des droits de l'homme, lesquelles ne sauraient soulever des difficultés d'application pour les juridictions compétentes afin, le cas échéant, d'exclure un acte du bénéfice de l'amnistie.

Ensuite, la Cour souligne que **la loi d'amnistie espagnole respecte les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination**, dès lors que, au regard de sa finalité explicite de favoriser la réconciliation politique dans le seul contexte d'un mouvement politique particulier, les infractions commises dans ce contexte et les infractions commises dans d'autres contextes ne sauraient être regardées comme relevant de situations comparables.

Enfin, au vu du constat que **la loi d'amnistie espagnole** ne porte pas atteinte à l'effet utile de la directive, lue à la lumière des principes de sécurité juridique, d'égalité de traitement et de non-discrimination, la Cour conclut que cette loi **ne méconnaît pas non plus le principe de primauté**, en vertu duquel toutes les instances des États membres doivent donner leur plein effet aux différentes normes de l'Union, **ni le principe de coopération loyale** qui oblige les États membres notamment à s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union.

RAPPEL : Le renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, dans le cadre d'un litige dont elles sont saisies, d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'un acte de l'Union. La Cour ne tranche pas le litige national. Il appartient à la juridiction nationale de résoudre l'affaire conformément à la décision de la Cour. Cette décision lie, de la même manière, les autres juridictions nationales qui seraient saisies d'un problème similaire.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le texte intégral et, le cas échéant, les résumés des arrêts ([C-523/24](#) et [C-666/24](#)) sont publiés sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse : Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 4293.

Des images du prononcé des arrêts sont disponibles sur « [Europe by Satellite](#) » ☎ (+32) 2 2964106.

Restez connectés !



¹ Principe de protection juridictionnelle effective, consacré dans une disposition générale du droit primaire de l'Union : article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

² [Directive \(UE\) 2017/541](#) du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2017, relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil.