



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MACIEJ SZPUNAR
présentées le 12 novembre 2019¹

Affaire C-502/19

**Procédure pénale
en présence de
Oriol Junqueras Vies,
Ministerio Fiscal,
Abogacía del Estado,
Partido político VOX**

[demande de décision préjudicielle formée par le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne)]

« Renvoi préjudiciel – Ressortissant d'un État membre en détention provisoire, élu membre du Parlement européen pendant la phase de jugement d'une procédure pénale – Refus d'autoriser l'intéressé à se conformer à une exigence prévue par le droit national – Protocole (n° 7) sur les privilèges et immunités de l'Union européenne – Article 9 – Domaine et portée de l'immunité parlementaire – Notions d'"élu" et de "membre du Parlement européen" – Acte portant élection des membres du Parlement européen – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 39 – Droit d'éligibilité »

Introduction

1. À l'ouverture de chaque nouvelle législature de la House of Commons (Chambre des Communes, Royaume-Uni), le *speaker* (président) adresse une pétition au roi (ou, comme c'est le cas actuellement, à la reine) pour que celui-ci confère à la Chambre « la liberté de parole, la protection contre l'arrestation, l'accès à Sa Majesté si l'occasion le requiert et la plus favorable interprétation de ses travaux ». Le roi répond, en confirmant tous les privilèges accordés par lui-même ou par ses nombreux prédécesseurs².

2. C'est en effet dans l'histoire du Parlement du Royaume-Uni que l'immunité parlementaire, sous l'appellation de *parliamentary privilege*, trouve ses sources. La plus importante composante de ce privilège, la liberté de parole, a été institutionnalisée à la fin du xvi^e siècle et codifiée dans la déclaration des droits (*Bill of Rights*) en 1689. Elle a donné naissance à l'actuelle irresponsabilité (ou immunité de fond) du fait des propos tenus ou des actes commis dans l'exercice du mandat parlementaire.

¹ Langue originale : le français.

² Hardt, S., *Parliamentary Immunity. A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity in the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context*, Intersentia, Cambridge, 2013, p. 62.

3. Dans le droit continental, l'apparition de l'immunité parlementaire est d'habitude associée à la Révolution française. En effet, la nouvelle institution née lors de cette Révolution, l'Assemblée nationale, avait besoin de protection contre la puissance monarchique, jusqu'alors absolue. La première expression de cette immunité est apparue dans les décrets de l'Assemblée nationale elle-même. Elle englobait déjà les deux composantes de l'immunité parlementaire telle qu'elle est connue actuellement : l'immunité de fond (l'irresponsabilité) pour les actes commis dans l'exercice des fonctions parlementaires³ et l'immunité de procédure (l'inviolabilité) pour tout autre fait, sauf en cas d'autorisation de poursuites donnée par l'Assemblée⁴. L'immunité parlementaire a ensuite été élevée au niveau constitutionnel dans la Constitution de 1791.

4. La forme de cette immunité, comportant les deux volets, irresponsabilité et inviolabilité, établie lors de la Révolution française, a été largement reprise dans les droits parlementaires des États de l'Europe continentale.

5. Si l'immunité parlementaire se présente sous la forme de la protection accordée à chaque membre du parlement personnellement, son but est toutefois différent. Elle est non pas un privilège du député destiné à le soustraire à l'empire de la loi commune, mais un mécanisme de protection du parlement dans son ensemble⁵.

6. En ce qui concerne plus particulièrement l'inviolabilité, l'un des objectifs de cette protection est d'assurer que le parlement puisse se réunir au complet, sans que des poursuites pénales (voire civiles) abusives ou vexatoires écartent certains de ses membres des débats⁶.

7. Actuellement, la justification de cette immunité est souvent remise en cause. Il est en effet soutenu qu'elle constitue un anachronisme, vestige d'une époque où les parlements étaient exposés à des atteintes de la part du pouvoir exécutif et de la justice qui restait souvent au service de ce dernier. En revanche, dans un État de droit moderne, l'indépendance des juges serait la meilleure garantie contre des atteintes injustifiées menaçant le fonctionnement ou la composition du parlement, de sorte que l'immunité de procédure perdrait sa raison d'être. Cette immunité constituerait, en outre, une source d'abus ainsi qu'une atteinte au droit fondamental d'accès à la justice des personnes lésées par des actes que les parlementaires auraient commis hors de l'exercice de leurs fonctions⁷.

8. Il y a certainement une grande part de vérité dans ces critiques.

9. Cela étant, d'une part, il me semble qu'elles témoignent d'une vision très optimiste des choses : l'avancement de l'État de droit n'est pas au même niveau partout et l'évolution politique ne va pas toujours dans le sens unique de son renforcement. De plus, si les juges demeurent en principe indépendants, cela n'est pas forcément le cas des forces de l'ordre ni du ministère public⁸.

3 Décret de l'Assemblée nationale du 23 juin 1789 sur l'inviolabilité des députés.

4 Décret de l'Assemblée nationale des 26 et 27 juin 1790 qui règle provisoirement les cas où les députés à l'Assemblée nationale peuvent être arrêtés, et la forme des procédures à faire contre eux.

5 Voir article 5, paragraphe 2, seconde phrase, du règlement intérieur du Parlement européen, aux termes duquel « [l']immunité parlementaire n'est pas un privilège personnel du député, mais une garantie d'indépendance du Parlement dans son ensemble et de ses députés ».

6 Cette idée a été parfaitement exprimée par le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle, Espagne) dans son arrêt 90/1985, du 22 juillet 1985 (ES:TC:1985:90), selon lequel la raison d'être de l'immunité de procédure est « d'éviter que la voie pénale soit utilisée en vue de perturber le fonctionnement des chambres ou de modifier la composition que leur a donnée la volonté populaire » (traduit par mes soins).

7 Voir, à titre d'exemple, Santaolalla López, F., *Derecho parlamentario español*, Editorial Dykinson, Madrid, 2013, p. 143. Sur l'articulation entre l'immunité et les droits fondamentaux, voir Muylle, K., « L'immunité parlementaire face à la Convention européenne des droits de l'Homme », *Administration publique*, 3/2008, p. 207 à 216.

8 Cette remarque ne doit pas être lue comme faisant allusion à un État en particulier, notamment pas le Royaume d'Espagne. C'est un constat objectif, comme le reconnaît notamment la Commission de Venise, par ailleurs très critique envers l'inviolabilité parlementaire (voir Commission européenne pour la Démocratie par le Droit, « Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires », adopté à Venise les 21 et 22 mars 2014, www.venice.coe.int, point 154).

10. D'autre part, des mesures telles que le contrôle juridictionnel des décisions de levée de l'immunité, la limitation de son étendue ou de sa portée ainsi que la pratique des parlements consistant à lever l'immunité par principe, sauf en cas d'existence de *fumus persecutionis*, permettent d'éviter les abus et de confiner l'immunité dans les limites propres à son rôle de bouclier du parlement.

11. Correctement appliquée, l'immunité des députés constitue donc l'une des garanties de leur indépendance et, ainsi, de l'indépendance de tout parlement, dont le Parlement européen.

12. Cependant, pour bénéficier de cette immunité, il faut au préalable acquérir la qualité de parlementaire. Dans l'ordre institutionnel de l'Union européenne, le processus d'acquisition de cette qualité est régi en partie par les dispositions nationales des États membres et en partie par celles du droit de l'Union. Or, la présente affaire pose la question de la répartition des champs d'application respectifs de ces différents ordres juridiques. Elle revêt donc une importance constitutionnelle qui va bien au-delà de la situation personnelle du requérant au principal et du débat politique national auquel celui-ci est associé. C'est sous cet angle constitutionnel que je me propose d'aborder les questions juridiques soulevées dans la présente affaire.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

13. En vertu de l'article 9 du protocole (n° 7) sur les privilèges et immunités de l'Union européenne⁹, annexé aux traités UE et FUE (ci-après le « protocole ») :

« Pendant la durée des sessions du Parlement européen, les membres de celui-ci bénéficient :

- a) sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du parlement de leur pays,
- b) sur le territoire de tout autre État membre, de l'exemption de toute mesure de détention et de toute poursuite judiciaire.

L'immunité les couvre également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion du Parlement européen ou en reviennent.

L'immunité ne peut être invoquée dans le cas de flagrant délit et ne peut non plus mettre obstacle au droit du Parlement européen de lever l'immunité d'un de ses membres. »

14. La procédure d'élection des membres du Parlement est régie par l'acte portant élection des membres du Parlement au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil, du 20 septembre 1976¹⁰, tel que modifié par la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil, du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002¹¹ (ci-après l'« acte de 1976 »). En vertu de l'article 5 de cet acte :

« 1. La période quinquennale pour laquelle sont élus les membres du Parlement européen commence à l'ouverture de la première session tenue après chaque élection.

[...]

⁹ JO 2012, C 326, p. 266.

¹⁰ JO 1976, L 278, p. 1.

¹¹ JO 2002, L 283, p. 1.

2. Le mandat de chaque membre du Parlement européen commence et expire en même temps que la période visée au paragraphe 1. »

15. En vertu de l'article 6, paragraphe 2, dudit acte :

« Les membres du Parlement européen bénéficient des privilèges et immunités qui leur sont applicables en vertu du protocole du 8 avril 1965 sur les privilèges et immunités des Communautés européennes. »

16. L'article 8, premier alinéa, du même acte dispose :

« Sous réserve des dispositions du présent acte, la procédure électorale est régie, dans chaque État membre, par les dispositions nationales. »

17. Aux termes de l'article 12 de l'acte de 1976 :

« Le Parlement européen vérifie les pouvoirs des membres du Parlement européen. À cet effet, [il] prend acte des résultats proclamés officiellement par les États membres et statue sur les contestations qui pourraient être éventuellement soulevées sur la base des dispositions du présent acte, à l'exclusion des dispositions nationales auxquelles celui-ci renvoie. »

18. Enfin, l'article 13, paragraphe 1, de cet acte dispose :

« Un siège devient vacant quand le mandat d'un membre du Parlement européen expire en cas de sa démission ou de son décès ou de déchéance de son mandat. »

Le droit espagnol

19. L'article 71 de la Constitution espagnole énonce :

« 1. Les députés et les sénateurs jouissent de l'inviolabilité ^[12] pour les opinions émises dans l'exercice de leurs fonctions.

2. Durant leur mandat, les députés et les sénateurs jouissent également de l'immunité et ne peuvent être arrêtés qu'en cas de flagrant délit. Ils ne peuvent être mis en examen ou poursuivis pénalement sans l'autorisation préalable de leur assemblée respective.

3. Dans les procédures contre des députés ou des sénateurs, la chambre compétente est la chambre pénale du Tribunal Supremo [Cour suprême, Espagne].

[...] »

12 Dans le langage juridique espagnol, on entend par « inviolabilité » (*inviolabilidad*) ce qui est en fait une irresponsabilité, c'est-à-dire une immunité de fond, et par « immunité » (*inmunidad*) ce que l'on appelle ailleurs inviolabilité, c'est-à-dire une immunité de procédure.

20. La ley orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General (loi organique 5/1985 portant régime électoral général), du 19 juin 1985¹³, telle que modifiée (ci-après le « code électoral »), régit le système électoral espagnol. Le titre VI de ce code contient les dispositions spéciales pour les élections au Parlement européen. Notamment, l'article 224, paragraphes 1 et 2, dudit code prévoit :

« 1. La Junta Electoral Central [commission électorale centrale, Espagne] procède, au plus tard le vingtième jour suivant les élections, au décompte des votes au niveau national, à l'attribution des sièges correspondants à chacune des candidatures et à la proclamation des candidats élus.

2. Dans un délai de cinq jours à compter de leur proclamation, les candidats élus doivent jurer ou promettre de respecter la Constitution devant la commission électorale centrale. À l'issue de ce délai, la commission électorale centrale déclare vacants les sièges attribués aux députés au Parlement n'ayant pas juré de respecter la Constitution et suspendues toutes les prérogatives qui pourraient leur revenir du fait de leurs fonctions, jusqu'à ce que cette prestation de serment ait lieu. »

21. Aux termes de l'article 384 bis du Real Decreto por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (décret royal approuvant le code de procédure pénale, ci-après le « code de procédure pénale »), du 14 septembre 1882¹⁴ :

« Lorsque la décision de renvoi devant une juridiction de jugement est devenue définitive et que la détention provisoire a été ordonnée pour une infraction commise par une personne appartenant ou étant liée à des bandes armées ou à des individus terroristes ou rebelles, la personne poursuivie pénalement qui occupe des fonctions ou une charge publique est automatiquement suspendue dans l'exercice de celles-ci pendant la durée de la détention. »

22. Les articles 750 à 755 de ce code sont rédigés comme suit :

« Article 750

Le juge ou le tribunal ayant motif à poursuivre un sénateur ou un député siégeant aux Cortes [Sénat et Chambre des députés] en raison d'une infraction s'abstient d'ouvrir une procédure à son égard pendant la session parlementaire tant qu'il n'a pas obtenu l'autorisation correspondante de l'assemblée dont le député ou le sénateur concerné fait partie.

Article 751

Si le sénateur ou le député a été pris en flagrant délit, il peut être arrêté et poursuivi pénalement sans l'autorisation visée à l'article précédent ; toutefois, dans les vingt-quatre heures suivant l'arrestation ou la poursuite pénale, l'assemblée dont il fait partie doit en être informée.

L'assemblée respective est également informée de toute procédure ouverte contre celui qui, alors qu'il est poursuivi pénalement, a été élu sénateur ou député aux Cortes.

Article 752

Si un sénateur ou un député aux Cortes est poursuivi pénalement pendant un interrègne parlementaire, le juge ou le tribunal saisi de l'affaire doit immédiatement en informer l'assemblée respective.

¹³ BOE n° 147, du 20 juin 1985, p. 19110.

¹⁴ Gaceta de Madrid n° 260, du 17 septembre 1882, p. 803 (BOE-A-1882-6036).

Il en va de même lorsqu'un sénateur ou un député élu aux Cortes est poursuivi pénalement avant que celles-ci se réunissent.

Article 753

En tout état de cause, le greffier suspend la procédure à compter du jour où les Cortes sont informées, qu'elles soient ou non en période de sessions, les choses demeurant en l'état jusqu'à ce que l'assemblée respective se prononce comme elle le juge approprié.

Article 754

Si le Sénat ou la Chambre des députés refuse l'autorisation demandée, le non-lieu à statuer est prononcé relativement au sénateur ou au député aux Cortes, mais se poursuit à l'encontre des autres personnes poursuivies pénalement.

Article 755

L'autorisation est demandée sous forme de *supplicatorio*, auquel est jointe, de manière confidentielle, la copie authentique des charges qui pèsent contre le sénateur ou le député, y compris les avis du ministère public et les demandes particulières faisant l'objet de la demande d'autorisation. »

Les faits, la procédure et les questions préjudicielles

23. Le requérant au principal, M. Oriol Junqueras Vies, était vice-président du Gobierno autonómico de Cataluña (gouvernement autonome de Catalogne, Espagne) au moment de l'adoption, par le Parlamento de Cataluña (Parlement de Catalogne, Espagne), de la Ley 19/2017 del referéndum de autodeterminación (loi 19/2017 sur le référendum d'autodétermination), du 6 septembre 2017¹⁵, et de la Ley 20/2017 de transitoriedad jurídica y fundacional de la República (loi 20/2017 de transition juridique et constitutive de la République), du 8 septembre 2017¹⁶, ainsi que de la tenue, le 1^{er} octobre 2017, du référendum d'autodétermination prévu par la première de ces deux lois, dont les dispositions avaient, dans l'intervalle, été suspendues en vertu d'une décision du Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle).

24. À la suite de ces événements, le Ministerio fiscal (ministère public, Espagne), l'Abogado del Estado (avocat de l'État, Espagne) et le parti politique VOX ont engagé une procédure pénale contre un ensemble de personnes, dont M. Junqueras Vies, auxquelles ils reprochent d'avoir pris part à un processus de sécession et commis, dans ce cadre, des faits relevant de trois qualifications pénales, à savoir, premièrement, celle de « rébellion » ou, alternativement, de « sédition », deuxièmement, celle de « désobéissance » et, troisièmement, celle de « détournement de fonds ».

25. M. Junqueras Vies a été placé en détention provisoire pendant la phase d'instruction de cette procédure pénale, en application d'une décision du 2 novembre 2017. Cette décision a été renouvelée sans discontinuer depuis lors.

26. Postérieurement à l'ouverture de la phase de jugement de la procédure pénale engagée contre lui, M. Junqueras Vies s'est présenté comme candidat aux élections au Congreso de los Diputados (Chambre des députés, Espagne) organisées le 28 avril 2019. Il a été élu député.

¹⁵ DOGC n° 7449, du 6 septembre 2017, p. 1.

¹⁶ DOGC n° 7451, du 8 septembre 2017, p. 1.

27. Par ordonnance du 14 mai 2019¹⁷, le Tribunal Supremo (Cour suprême) a estimé qu'il n'y avait pas lieu de demander à la Chambre des députés l'autorisation préalable visée à l'article 71, paragraphe 2, de la Constitution espagnole ainsi qu'à l'article 755 du code de procédure pénale, dans la mesure où l'élection de M. Junqueras Vies était intervenue postérieurement à l'ouverture de la phase de jugement de la procédure pénale engagée contre lui. En effet, selon cette juridiction, l'immunité découlant de ladite disposition constitutionnelle ne trouverait à s'appliquer qu'à l'égard des procédures pénales n'ayant pas encore atteint la phase de jugement du député ou du sénateur concerné.

28. Par la même ordonnance, cette juridiction, saisie d'une demande de M. Junqueras Vies en ce sens, a accordé à celui-ci une autorisation extraordinaire de sortie de prison visant à lui permettre de participer, sous surveillance policière et dans des conditions garantissant sa sécurité, à la première séance plénière de la Chambre des députés en vue de se conformer, à cette occasion, aux exigences requises pour prendre possession de son siège, notamment la prestation de serment, telles que prévues à l'article 20 du règlement de la Chambre des députés.

29. Après s'être conformé à ces exigences et avoir pris possession de son siège, puis être retourné en prison, M. Junqueras Vies a été suspendu de ses fonctions de député en vertu d'une décision du bureau de la Chambre des députés adoptée le 24 mai 2019, conformément à l'article 384 bis du code de procédure pénale.

30. M. Junqueras Vies s'est également présenté comme candidat aux élections au Parlement organisées le 26 mai 2019. Il a été élu membre, ce résultat ayant été proclamé par la commission électorale centrale dans une décision du 13 juin 2019 portant « Proclamation des députés élus au Parlement européen aux élections organisées le 26 mai 2019 »¹⁸, conformément à l'article 224, paragraphe 1, du code électoral.

31. Par ordonnance du 14 juin 2019 (ci-après l'« ordonnance du 14 juin 2019 »), le Tribunal Supremo (Cour suprême) s'est prononcé sur une demande de M. Junqueras Vies ayant pour objet de se voir accorder une autorisation extraordinaire de sortie de prison visant à lui permettre de se présenter devant la commission électorale centrale afin de prêter le serment de respecter la Constitution espagnole que l'article 224, paragraphe 2, du code électoral impose aux personnes élues membres du Parlement. Cette juridiction a refusé d'accorder l'autorisation demandée.

32. Le 20 juin 2019, la commission électorale centrale a adopté une décision par laquelle elle constatait que M. Junqueras Vies n'avait pas prêté le serment en question et a, conformément à l'article 224, paragraphe 2, du code électoral, déclaré la vacance du siège attribué à l'intéressé au Parlement ainsi que la suspension de toutes les prérogatives qui pourraient lui revenir du fait de ses fonctions. Parallèlement, cette commission a communiqué au Parlement une liste des députés élus en Espagne, sur laquelle ne figurait pas le nom de M. Junqueras Vies.

33. Le 2 juillet 2019, le Parlement de la neuvième législature a tenu sa première réunion.

34. Dans l'intervalle, M. Junqueras Vies a introduit, devant le Tribunal Supremo (Cour suprême), un recours contre l'ordonnance du 14 juin 2019, dans le cadre duquel il s'est prévalu de l'immunité prévue à l'article 9 du protocole.

¹⁷ Ordonnance du Tribunal Supremo 5051/2019 (ES:TS:2019:5051A).

¹⁸ BOE 2019, n° 142, p. 62477.

35. C'est dans ces circonstances que le Tribunal Supremo (Cour suprême) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) L'article 9 du [protocole] s'applique-t-il avant le début des "sessions" à une personne accusée d'infractions graves qui se trouve en détention provisoire, ordonnée judiciairement pour des faits antérieurs à l'ouverture d'une procédure électorale à l'issue de laquelle ladite personne a été proclamée élue au [Parlement], et qui s'est vu refuser, par décision de justice, une autorisation de sortie de prison extraordinaire qui lui permettrait de remplir les conditions prévues par la législation électorale nationale à laquelle renvoie l'article 8 de [l'acte de 1976] ?
- 2) En cas de réponse affirmative, si l'organe désigné par la réglementation électorale nationale avait informé le [Parlement] que la personne élue n'acquerrait pas la qualité de député, en raison du non-respect des conditions établies au niveau électoral (impossibilité découlant de la limitation de sa liberté de mouvement du fait de sa détention provisoire dans le cadre d'une procédure pour infractions graves), tant que ces conditions ne seraient pas remplies, l'interprétation extensive du terme "sessions" serait-elle maintenue, malgré l'interruption temporaire de l'expectative de la personne élue de prendre possession de son siège ?
- 3) Si la réponse confirmait l'interprétation extensive, dans le cas où la personne élue se trouverait, bien avant l'ouverture de la procédure électorale, en détention provisoire dans le cadre d'une procédure pour infractions graves, l'autorité judiciaire ayant ordonné la détention serait-elle tenue, au vu de l'expression "lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion du [Parlement] ou en reviennent" figurant à l'article 9 du [protocole], de lever la mesure de détention de manière absolue, quasi automatique, afin de permettre l'accomplissement des formalités et des déplacements au [Parlement], ou y aurait-il lieu de recourir à un critère relatif de mise en balance, au cas par cas, d'une part, des droits et des intérêts découlant de l'intérêt de la justice et de la régularité de la procédure et, d'autre part, de ceux relatifs à l'institution de l'immunité, tant en ce qui concerne le respect du fonctionnement et de l'indépendance du Parlement que le droit de la personne élue d'exercer une charge publique ? »

36. Dans sa décision de renvoi, le Tribunal Supremo (Cour suprême) a souligné qu'il saisissait la Cour sur des questions d'interprétation du droit de l'Union qui se présentaient à lui dans le cadre non pas de la préparation du jugement au fond alors en cours de délibéré dans la procédure pénale engagée contre M. Junqueras Vies, mais d'un incident procédural ayant pour origine le recours introduit par l'intéressé contre l'ordonnance du 14 juin 2019. Il a également indiqué qu'il était tenu de poser ces questions à la Cour en tant que juridiction statuant en premier et dernier ressort, conformément à l'article 71, paragraphe 3, de la Constitution espagnole.

37. La demande de décision préjudicielle est parvenue à la Cour le 1^{er} juillet 2019. Des observations écrites ont été déposées par M. Junqueras Vies, le ministère public, le parti politique VOX, le gouvernement espagnol, le Parlement et la Commission européenne. Les mêmes parties ont été représentées lors de l'audience qui s'est tenue le 14 octobre 2019.

38. À cette même date, la juridiction de renvoi a rendu l'arrêt n° 459/2019 (ci-après l'« arrêt du 14 octobre 2019 »), dans lequel elle a condamné, notamment, M. Junqueras Vies à treize années de prison ferme et à autant d'années de perte des droits civiques (*inhabilitación absoluta*). Dans une lettre adressée à la Cour le même jour, cette juridiction a indiqué qu'elle maintenait le renvoi préjudiciel.

Analyse

39. La juridiction de renvoi soumet à la Cour trois questions préjudicielles concernant, en substance, le champ d'application personnel et temporel de l'immunité des membres du Parlement prévue à l'article 9 du protocole. Il ressort toutefois des observations présentées par plusieurs parties dans la présente affaire qu'une question préalable et bien plus fondamentale se pose dans le cas du requérant au principal : M. Junqueras Vies bénéficie-t-il de la qualité de député¹⁹ au Parlement ? Je commencerai donc mon analyse en examinant cette question.

La qualité de membre du Parlement

40. L'immunité parlementaire prévue à l'article 9 du protocole couvre les membres du Parlement. Or, les parties au principal ayant présenté des observations, à l'exception, naturellement, du requérant au principal, considèrent que celui-ci n'a pas acquis, ou en tout cas pas pleinement, cette qualité. Elles soutiennent, en effet, que, en vertu de l'acte de 1976, la procédure électorale pour les élections au Parlement est régie par le droit national des États membres. Or, selon ces parties, l'obligation de prêter serment de respecter la Constitution espagnole, établie pour les élus au Parlement à l'article 224 du code électoral, constitue une étape du processus électoral en Espagne, de sorte qu'une personne ayant été proclamée élue n'acquiert le mandat de député au Parlement, avec toutes les prérogatives qui en découlent, y compris l'immunité, qu'à partir de la réalisation de cette obligation. C'est en suivant cette logique que la commission électorale centrale a communiqué au Parlement une liste des personnes élues sur laquelle ne figurait pas le nom du requérant au principal.

41. Ce raisonnement est partagé par le Parlement et, en substance, par la Commission dans leurs observations dans la présente affaire. Cela semble être également la position de la juridiction de renvoi, exposée dans la demande de décision préjudicielle.

42. En ce qui me concerne, je ne partage pas ce raisonnement, et ce pour les raisons suivantes.

Remarques liminaires

43. En vertu de l'article 14, paragraphe 2, TUE, le Parlement est composé de représentants des citoyens de l'Union. Ceux-ci sont élus, conformément à l'article 14, paragraphe 3, TUE, au suffrage universel direct. Cette élection est régie par les dispositions de l'acte de 1976. Cet acte prévoit que, sous réserve des questions qui y sont harmonisées, la procédure électorale est régie par le droit national des États membres (article 8 dudit acte). Ce renvoi au droit national concerne, outre la procédure électorale proprement dite, des questions telles que le droit de vote et d'éligibilité, le contrôle de la validité des élections ou, en partie, les incompatibilités.

44. En revanche, le statut des députés au Parlement, en tant que représentants des citoyens de l'Union élus au suffrage direct et membres d'une institution de l'Union, ne peut être régi que par le droit de l'Union. En effet, laisser le droit national des États membres réglementer le statut des députés au Parlement affecterait non seulement l'indépendance du Parlement vis-à-vis des États membres, mais également l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union dans son ensemble.

45. C'est sous cet angle de l'indépendance institutionnelle et de l'autonomie juridique qu'il y a lieu d'apprécier la question de l'acquisition de la qualité de membre du Parlement.

¹⁹ La terminologie n'étant pas unanime dans toutes les langues officielles, j'utilise les termes « membre du Parlement » et « député au Parlement » comme synonymes.

La nature du suffrage direct

46. Premièrement, le raisonnement selon lequel la qualité de député au Parlement n'est acquise qu'à condition d'accomplir des formalités exigées par le droit national, telles que la prestation de serment, me paraît contraire à l'idée même de suffrage universel direct et de mandat représentatif. En effet, l'acquisition d'un tel mandat ne peut résulter que du seul vote des électeurs et ne saurait être subordonnée à l'accomplissement subséquent d'une quelconque formalité, accomplissement qui, comme le démontre la présente affaire, ne dépend pas toujours du seul élu. Les électeurs élisent bien des députés, non pas des « prétendants à être député ». Leur décision exprimée lors du vote n'est soumise à aucune « validation » ou « confirmation ».

47. Bien entendu, le mandat parlementaire et son attribution sont conditionnés par un certain nombre d'exigences et de limites formelles : l'éligibilité du candidat, les incompatibilités et la validité de l'élection. Cependant, il s'agit là de circonstances objectives relatives à la qualité de la personne élue ou du processus électoral. L'inobservation de ces exigences rend l'obtention ou le maintien du mandat légalement impossible et peut mener à son expiration prématurée.

48. Il est aussi vrai que différents systèmes parlementaires prévoient des obligations formelles à remplir par les parlementaires avant la prise effective de leurs fonctions, qu'il s'agisse de l'obligation de prêter serment, de déclarer les intérêts financiers ou autres. Cependant, ces obligations s'appliquent aux parlementaires, c'est-à-dire aux personnes ayant déjà acquis le mandat. Elles ne conditionnent en revanche pas cette acquisition, qui ne peut découler que de la seule volonté populaire exprimée lors des élections²⁰.

49. Ainsi, la proclamation des résultats constitue l'acte qui termine le processus électoral et qui est constitutif de l'acquisition des mandats par les personnes élues²¹. Toutes les formalités postérieures à cet acte, à l'exception de l'éventuelle invalidation des élections, n'ont qu'un caractère déclaratoire et ne sauraient conditionner l'acquisition du mandat.

50. Je peux donc admettre que, selon le droit espagnol, la prestation de serment de respecter la Constitution espagnole, dont l'obligation pour les députés au Parlement élus en Espagne est prévue à l'article 224 du code électoral, puisse conditionner la prise effective de fonctions par ces députés²². En revanche, elle ne saurait conditionner l'acquisition par ceux-ci de la qualité de membre du Parlement et des prérogatives qui découlent de cette qualité, notamment l'immunité. Le raisonnement selon lequel la qualité de député, et donc l'immunité qui en découle, n'appartiendrait qu'à celui qui a, en toute tranquillité, entamé l'exercice effectif de ses fonctions mènerait à un cercle vicieux : la personne élue ne pourrait pas se prévaloir de son immunité, car elle n'aurait pas la qualité de député, mais, à défaut de cette immunité, elle serait empêchée d'accomplir l'obligation qui lui permettrait d'acquérir cette qualité et l'immunité qui en découle. Or, empêcher une personne régulièrement élue à une fonction publique de prêter le serment exigé pour la prise de cette fonction est une méthode parfaite pour priver cette personne de la fonction en dépit de la volonté de ceux qui ont la compétence légale de l'investiture.

20 Sur cette distinction entre l'acquisition et l'exercice du mandat parlementaire, voir, notamment, Avril, P., Gicquel, J., *Droit parlementaire*, Montchrestien, Paris, 2004, p. 35 à 36, et Grajewski, K., *Status prawny posła i senatora*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovie, 2016, p. 12.

21 Voir, à titre d'exemple, en droit français, Gicquel, J., Gicquel, J.-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Paris, 2015, p. 678 ; en droit polonais, Gierach, E., dans : Safjan, M., Bosek, L., *Konstytucja RP. Komentarz*, C.H. Beck, Varsovie, 2016, t. 2, p. 329 et 330, et, en droit espagnol, Álvarez Conde, E., Tur Ausina, R., *Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 557 et suiv.

22 À mon sens, cette exigence même soulève des doutes en ce qui concerne sa conformité au droit de l'Union, notamment à la lumière de l'article 14, paragraphe 2, première phrase, TUE, selon lequel « [l]e Parlement européen est composé de *représentants des citoyens de l'Union* » (italique ajouté par mes soins). Je laisse cependant de côté ce problème, la présente affaire concernant non pas cette obligation en elle-même, mais les conséquences de son non-accomplissement.

51. Il est vrai que, conformément à l'article 3 du règlement intérieur du Parlement, la procédure de vérification des pouvoirs des députés est menée sur la base de la communication, par les autorités compétentes des États membres, des noms des personnes élues. En toute logique, le Parlement doit être officiellement informé du résultat des élections, car il ne saurait être obligé de feuilleter le journal officiel de chaque État membre afin d'obtenir cette information. Cette communication constitue cependant uniquement un acte technique qui, contrairement à ce que prétend notamment la Commission, ne saurait être constitutif de l'acquisition du mandat. Il est d'ailleurs présumé que cette communication reflète fidèlement le résultat des élections, car, aux termes de l'article 3, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement intérieur du Parlement, la vérification des pouvoirs est basée « sur la communication officielle, par chaque État membre, de l'ensemble des résultats électoraux précisant le nom des candidats élus ». Par ailleurs, en vertu de l'article 12 de l'acte de 1976, afin de vérifier les pouvoirs de ses membres, le Parlement prend acte « des résultats *proclamés officiellement* par les États membres »²³. Or, l'acte de 1976, en tant qu'acte normatif, a primauté sur le règlement intérieur du Parlement²⁴.

La conformité à l'acte de 1976

52. Deuxièmement, la conséquence, selon le droit espagnol, liée au défaut de prestation de serment de respecter la Constitution espagnole, à savoir la déclaration de vacance (temporaire) du mandat et la suspension des prérogatives qui en découlent jusqu'à l'accomplissement de l'obligation de prêter ce serment, est à mon avis incompatible avec les dispositions pertinentes de l'acte de 1976.

53. En effet, si cet acte confie aux États membres le soin de procéder à l'élection des députés au Parlement, il ne leur permet pas de disposer librement du mandat de ceux-ci. Les États membres ont, certes, la compétence, tout d'abord, pour vérifier la validité des élections. Cela paraît logique, car ce sont les États membres qui assument la responsabilité de la conduite du scrutin. En cas de constat d'irrégularités, les élections, et donc leur résultat, peuvent être annulées, ce qui conduit en principe à un nouveau vote. Ensuite, les États membres peuvent constater la déchéance du mandat d'un député au Parlement. Cette déchéance peut avoir pour cause, notamment, la perte d'éligibilité par le député ou bien la survenance d'une incompatibilité avec le mandat de député au Parlement.

54. Or, aucune de ces circonstances ne se vérifie en l'espèce, tout du moins jusqu'au prononcé de l'arrêt du 14 octobre 2019. En effet, le défaut de prestation du serment requis par le requérant au principal entraîne non pas la déchéance de son mandat, mais uniquement, selon les propres termes de la juridiction de renvoi, le « report temporaire [de son acquisition effective], jusqu'à ce que, selon l'éventuelle issue de la procédure, les obstacles à l'acquisition de la qualité de député disparaissent ». Cependant, ni l'acte de 1976 ni aucune autre disposition du droit de l'Union ne prévoient la compétence pour les États membres de suspendre (temporellement), pour une période indéfinie pouvant potentiellement s'étirer sur la totalité de la législature, le mandat d'un député au Parlement.

Le droit espagnol

55. Troisièmement, l'affirmation selon laquelle l'obligation de prêter serment de respecter la Constitution espagnole, prévue à l'article 224 du code électoral, constitue un élément du processus électoral ne me paraît pas découler du droit espagnol lui-même.

²³ Italique ajouté par mes soins. Rien d'autre ne découle de la jurisprudence de la Cour, notamment de celle évoquée par le gouvernement espagnol et la Commission dans leurs observations, à savoir les arrêts du 7 juillet 2005, *Le Pen/Parlement* (C-208/03 P, EU:C:2005:429), et du 30 avril 2009, *Italie et Donnici/Parlement* (C-393/07 et C-9/08, EU:C:2009:275). Ces affaires concernaient des cas spécifiques, respectivement, de déchéance du mandat à la suite d'une condamnation pénale et de renonciation, ensuite révoquée, au mandat. Il n'y avait pas de différence entre la proclamation de l'élection (ou de déchéance) effectuée par l'autorité compétente de l'État membre concerné et la communication adressée au Parlement. Par ailleurs, la présente affaire ne concerne pas un éventuel contrôle, par le Parlement, des résultats des élections proclamés ou communiqués par l'État membre, mais l'appréciation par une juridiction nationale du statut de la personne élue au Parlement.

²⁴ Voir, en ce sens, arrêt du 30 avril 2009, *Italie et Donnici/Parlement* (C-393/07 et C-9/08, EU:C:2009:275, point 48).

56. En effet, cette obligation est prévue à l'article 108, paragraphe 8, du code électoral, pour tout élu. Cependant, en vertu de cet article, la prestation en question est requise « au moment de la prise de possession du siège et afin d'acquérir la pleine condition de sa charge ». Contrairement donc à l'affirmation du gouvernement espagnol lors de l'audience, il ne résulte pas dudit article que l'obligation en cause conditionne l'acquisition du mandat.

57. Cette conclusion est confirmée notamment en ce qui concerne les élus aux Cortes générales (Parlement espagnol). L'obligation en question est régie dans le règlement intérieur de chaque chambre du Parlement espagnol. La prestation est effectuée devant la chambre respective de chaque membre de ce Parlement, en principe lors de la première séance plénière de celle-ci. Cependant, les membres disposent de trois séances plénières pour remplir cette obligation avant que soit prononcée la sanction de déclaration de vacance de mandat.

58. Dès lors, il s'agit à mon avis clairement d'une formalité qui pèse sur les membres du Parlement espagnol, qui sont les seuls concernés par les dispositions des règlements intérieurs et peuvent participer aux séances plénières des chambres. Si cette formalité peut conditionner l'exercice effectif du mandat, elle ne conditionne nullement son acquisition, celle-ci découlant du seul résultat des élections.

59. Cela est expressément confirmé par le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle), qui a affirmé, à propos de l'obligation de prêter serment de respecter la Constitution espagnole, que « [s]on éventuel non-accomplissement ne prive pas de la qualité de député ou sénateur, car celle-ci n'a pas d'autre titre que l'élection populaire, mais uniquement de l'exercice des fonctions propres à une telle qualité »²⁵. Il s'agit donc bien de l'exercice de la fonction parlementaire et non pas de l'acquisition du mandat.

60. Or, si tel est le cas pour les membres du Parlement espagnol, je ne vois pas comment il pourrait en être autrement pour les députés au Parlement. En effet, une obligation formelle qui pèse sur un député (ou un sénateur) et qui conditionne la prise effective de ses fonctions, à savoir celle de prêter serment de respecter la Constitution espagnole, ne saurait soudainement changer de nature et devenir un élément nécessaire du processus électoral revêtant une importance constitutive pour l'acquisition du mandat de député au Parlement.

L'inégalité de traitement des députés au Parlement par rapport aux députés nationaux

61. Enfin, quatrièmement, pour passer aux questions liées directement à l'interprétation de l'article 9 du protocole, il convient de relever que la thèse selon laquelle l'accomplissement de l'obligation de prêter serment de respecter la Constitution espagnole conditionnerait l'acquisition du mandat des députés au Parlement élus en Espagne placerait ces députés, ainsi que le Parlement lui-même, dans une position nettement moins avantageuse que le Parlement espagnol et ses membres en ce qui concerne le bénéfice de l'immunité parlementaire et la compétence pour lever ou défendre cette immunité.

62. En effet, les membres du Parlement espagnol prêtent ce serment devant leurs chambres respectives, en principe lors de la première séance plénière à laquelle ils assistent. Cette prestation est régie par le règlement intérieur de chaque chambre. Il s'agit donc d'une procédure interne à la chambre concernée, dans laquelle n'intervient aucune institution tierce. Par ailleurs, comme je l'ai déjà signalé, cette obligation est une condition non pas de l'acquisition de la qualité de parlementaire, mais

²⁵ Arrêt 119/1990 du 21 juin 1990 (ES:TC:1990:119) (traduit par mes soins). Voir, également, commentaire de cet arrêt : Santaolalla López, F., « El juramento y los reglamentos parlamentarios », *Revista española de derecho constitucional*, n° 30/1990, p. 149. Selon cet auteur, le fait que l'obligation de prêter serment de respecter la Constitution ne conditionne pas l'acquisition du mandat parlementaire est « une chose communément admise et ne mérite pas de plus amples commentaires ».

uniquement du plein exercice de cette qualité. Qui plus est, en tout cas en ce qui concerne la Chambre des députés, la sanction consistant en la suspension des prérogatives du député intervient seulement après que trois réunions plénières ont eu lieu sans que celui-ci ait accompli l'obligation en question²⁶. Il n'est d'ailleurs pas certain que cette suspension concerne également l'immunité parlementaire²⁷.

63. En revanche, dans le cas des membres du Parlement, la prestation de serment se fait devant la commission électorale centrale, organe étranger au Parlement, sans que celui-ci ait son mot à dire. Le non-accomplissement de cette obligation par un député européen (ou par le « candidat élu » selon les termes de l'article 224 du code électoral), y compris pour des raisons indépendantes de sa volonté, résulte immédiatement et automatiquement en la déclaration de vacance du mandat de celui-ci, de sorte que son nom n'est pas même communiqué au Parlement parmi ceux des personnes élues et que, comme il a été allégué, il n'est pas couvert par l'immunité parlementaire.

64. Or, conformément à l'article 9, premier alinéa, sous a), du protocole, les membres du Parlement bénéficient, sur leur territoire national, « des immunités reconnues aux membres du Parlement de leur pays », la compétence pour lever cette immunité revenant, en vertu de l'article 9, troisième alinéa, du protocole, au Parlement. Je ne vois cependant pas comment cette immunité pourrait être considérée comme étant la même que celle reconnue aux parlementaires nationaux si les conditions d'accès à la qualité de parlementaire, antérieure à la reconnaissance de l'immunité, ne sont pas équivalentes.

Conclusion et remarques finales

65. Il découle de tout ce qui précède que, contrairement aux allégations des parties mentionnées aux points 40 et 41 des présentes conclusions, la prestation de serment de respecter la Constitution espagnole ne constitue pas une étape du processus d'élection au Parlement européen en Espagne, ce processus devant être considéré comme clôturé avec la proclamation officielle des résultats. Ainsi, la qualité de membre du Parlement doit être réputée acquise du seul fait et dès le moment de cette proclamation.

66. Par ailleurs, selon les informations contenues dans la demande de décision préjudicielle ainsi que dans les observations du gouvernement espagnol, le requérant au principal a été suspendu dans ses fonctions électives nationales (celles de député au parlement régional catalan et à la chambre basse du Parlement espagnol) en vertu de l'article 384 bis du code de procédure pénale.

67. Contrairement, encore une fois, aux allégations du gouvernement espagnol, il me paraît clair qu'une telle mesure de suspension ne saurait concerner le requérant au principal en tant que membre du Parlement. Il est certes vrai que les députés au Parlement sont élus dans les États membres, selon les modalités prévues par leur droit national, harmonisé sur un certain nombre de points par l'acte de 1976. C'est aux fins de cette élection que le traité distribue les sièges au Parlement parmi les États membres selon la règle de « proportionnalité dégressive » (article 14, paragraphe 2, troisième phrase, TUE). C'est aussi pour cette raison que les États membres appliquent, outre les dispositions purement procédurales, leurs propres règles en ce qui concerne, notamment, l'éligibilité. Ils sont également habilités à appliquer aux membres du Parlement élus sur leurs territoires respectifs leurs propres règles sur les incompatibilités, en sus de la liste des incompatibilités figurant à l'article 7 de l'acte de 1976. Il est aussi naturel que ce soit le droit national des États membres qui régit le contrôle de la validité des élections.

²⁶ Sur la prestation de serment par les membres du Parlement espagnol, voir, notamment, Álvarez Conde, E., Tur Ausina, R., op. cit., p. 571 à 572.

²⁷ Voir Santaolalla López, F., *Derecho parlamentario español*, op. cit., p. 113. Selon cet auteur, une telle interprétation pourrait être en conflit avec la Constitution espagnole, en vertu de laquelle l'immunité s'appliquerait pour la période du mandat, c'est-à-dire à partir de l'élection.

68. Une fois élus, les membres du Parlement disposent toutefois d'un mandat régi par le droit de l'Union que les États membres ne sauraient ni révoquer ni limiter sans une habilitation expresse découlant de ce droit. Or, la seule circonstance dans laquelle le mandat d'un membre du Parlement expire avant son terme normal, mis à part les cas de démission ou de décès, est la déchéance du mandat (article 13, paragraphe 1, de l'acte de 1976). Cette déchéance peut résulter de la législation nationale de l'État membre dans lequel le député en question a été élu. Cela est naturel, car la déchéance du mandat parlementaire européen intervient normalement en raison soit de la perte d'éligibilité de l'intéressé, soit de la survenance d'une incompatibilité, ces deux éléments étant régis, pour le second en partie, par le droit national des États membres.

69. En revanche, l'acte de 1976 ne permet pas à un État membre de suspendre le mandat d'un membre du Parlement ni les prérogatives qui en découlent, que ce membre soit élu dans cet État membre ou dans un autre²⁸, pour quelque raison que ce soit. Sous réserve des cas d'expiration du mandat prévus à l'article 13, paragraphe 1, de l'acte de 1976, un membre du Parlement conserve cette qualité pendant toute la durée normale de son mandat.

70. Pour conclure cette partie, je considère qu'une personne dont l'élection au Parlement a été officiellement proclamée par l'autorité compétente de l'État membre dans lequel cette élection a eu lieu acquiert de ce seul fait et dès ce moment la qualité de membre du Parlement, nonobstant toute formalité subséquente que cette personne serait dans l'obligation d'accomplir, que ce soit en vertu du droit de l'Union ou du droit national de l'État membre en question. Une telle personne conserve cette qualité jusqu'au terme de son mandat, sous réserve des cas d'expiration de celui-ci mentionnés à l'article 13, paragraphe 1, de l'acte de 1976.

L'immunité des membres du Parlement

71. La juridiction de renvoi pose à la Cour trois questions concernant l'interprétation de l'article 9 du protocole. Plus précisément, les première et deuxième questions concernent l'applicabilité temporelle et personnelle de l'article 9, premier alinéa, sous a), de ce protocole. La troisième question concerne l'applicabilité et la portée de l'article 9, deuxième alinéa, dudit protocole.

Remarques liminaires

72. L'immunité parlementaire des membres du Parlement est prévue aux articles 8 et 9 du protocole.

73. L'article 8 du protocole établit l'irresponsabilité de ces membres pour les opinions et les votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions (immunité de fond). À l'évidence, cet article ne s'applique pas à la présente affaire.

²⁸ Logiquement, une suspension pour cause d'accusation pénale, telle que celle prévue à l'article 384 bis du code de procédure pénale, pourrait concerner un député européen élu dans un État membre autre que celui dans lequel il est poursuivi.

74. L'article 9 du protocole instaure quant à lui l'inviolabilité des membres du Parlement (immunité de procédure). Conformément à l'article 9, premier alinéa, sous a), du protocole, ces membres jouissent, sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du parlement de leur pays²⁹. C'est cette disposition qui fait l'objet des deux premières questions préjudicielles. Sur le territoire des autres États membres, lesdits membres jouissent, en vertu de l'article 9, premier alinéa, sous b), de ce protocole, de « l'exemption de toute mesure de détention et de toute poursuite judiciaire ». Aux termes de l'article 9, deuxième alinéa, dudit protocole, l'immunité couvre également les membres du Parlement lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion du Parlement ou en reviennent. Cette disposition fait l'objet de la troisième question préjudicielle. En vertu de l'article 9, troisième alinéa, du protocole, l'immunité prévue à cet article, tant au premier alinéa, sous a) et b), qu'au deuxième alinéa, peut être levée par le Parlement. Cette compétence est exclusive de la compétence de toute autre institution, nationale ou de l'Union.

75. Le texte de l'actuel article 9, premier alinéa, du protocole reste pratiquement inchangé depuis le protocole sur les privilèges et immunités de la Communauté européenne du charbon et de l'acier de 1951. Je partage l'opinion de la doctrine selon laquelle le renvoi au droit national en ce qui concerne l'immunité des députés au Parlement dans leurs propres États membres est le vestige de l'époque où les membres de l'Assemblée étaient également membres des parlements nationaux. Ils bénéficiaient alors déjà de l'immunité selon le droit national et il était donc superflu d'en ajouter une seconde. Cette solution était déjà un anachronisme depuis l'élection des membres du Parlement au suffrage direct et l'est encore plus depuis l'interdiction de combiner les deux mandats. Elle est d'ailleurs fortement critiquée en tant que telle et comme source d'inégalité de traitement³⁰.

76. Il convient de noter que les propositions d'unification de l'immunité parlementaire émises par le Parlement n'ont pas abouti³¹.

77. Néanmoins, l'article 9, premier alinéa, sous a), du protocole doit être interprété de manière à préserver la cohérence et l'unité du statut des membres du Parlement.

Sur la première question préjudicielle : la durée de protection de l'article 9, premier alinéa, sous a), du protocole

78. Aux termes de l'article 9, premier alinéa, du protocole, l'immunité qui y est prévue s'applique « [p]endant la durée des sessions du Parlement ». Cette disposition concerne tant l'immunité découlant du droit national [mentionnée à l'article 9, premier alinéa, sous a), de ce protocole], que l'immunité « européenne » [mentionnée à l'article 9, premier alinéa, sous b), dudit protocole]. En effet, si le contenu matériel de l'immunité découlant du droit national dépend de ce droit, la durée de protection est toutefois régie par le droit de l'Union de manière égale pour tous les députés du Parlement. Étant donné la disparité des législations des États membres en ce qui concerne l'étendue

29 Il est vrai que, en parlant des « immunités », cette disposition semble littéralement se référer à toutes les formes d'immunité parlementaire, y compris l'irresponsabilité (immunité de fond). Cependant, une telle interprétation n'aurait, à mon avis, pas de sens. En effet, premièrement, dans le droit national des États membres, l'irresponsabilité est d'habitude limitée aux actes commis dans l'exercice des fonctions parlementaires. Or, la qualité de député au Parlement est incompatible avec celle de membre d'un parlement national en vertu de l'article 7, paragraphe 2, de l'acte de 1976. Ainsi, l'irresponsabilité découlant du droit national ne saurait, en tout état de cause, s'appliquer aux députés au Parlement. En ce qui les concerne, cette même garantie est assurée par l'article 8 du protocole. Deuxièmement, il n'y aurait aucun sens de limiter la durée de l'irresponsabilité à la période de session du Parlement et de permettre les poursuites pour les opinions émises dans l'exercice de la fonction parlementaire après la clôture de ces sessions. L'irresponsabilité, pour être efficace, doit être illimitée dans le temps. Enfin, troisièmement, l'irresponsabilité constitue une immunité absolue, elle serait donc en contradiction avec la faculté du Parlement de lever l'immunité, prévue à l'article 9, troisième alinéa, du protocole. Je suis donc d'avis que l'article 9, premier alinéa, sous a), du protocole doit être interprété comme concernant uniquement l'inviolabilité (immunité de procédure).

30 Voir, notamment, Corbett, R., Jacobs, F., Neville, D., *The European Parliament*, John Harper Publishing, Londres, 2016, p. 76 à 77 ; Hardt, S., op. cit., p. 45 ; Lis-Staronowicz, D., Galster, J., « Immunitet posła do Parlamentu Europejskiego », *Przegląd Sejmowy*, 2006/6, p. 9, et Schultz-Bleis, Ch., *Die parlamentarische Immunität der Mitglieder des Europäischen Parlaments*, Duncker & Humblot, Berlin, 1995, p. 29 et suiv.

31 Voir, notamment, résolution du Parlement du 15 septembre 1983 sur le statut des membres du Parlement européen (JO 1983, C 277, p. 135) et projet de révision du protocole (n° 7) [COM(84) 666], ainsi que rapports Donnez (A2-0121/86) et Rothley (A5-0193/03) du Parlement.

temporelle de la couverture par l'immunité parlementaire, toute autre interprétation aurait pour conséquence d'accroître l'inégalité de traitement des députés au Parlement en fonction de l'État membre dans lequel ils ont été élus. La notion de « sessions » du Parlement doit donc être interprétée en tant que notion autonome du droit de l'Union³².

79. Conformément à l'article 229 TFUE, le Parlement tient une session annuelle. La première session du Parlement nouvellement élu commence le premier mardi qui suit l'expiration du délai d'un mois à compter de la fin de la période électorale (article 11, paragraphe 3, de l'acte de 1976)³³. La fixation de la fin des sessions annuelles a été laissée au Parlement en tant que mesure d'organisation interne. Selon la pratique actuelle, la session correspond à la période d'un an, de sorte que le Parlement reste en session en permanence³⁴. La Cour a déjà eu l'occasion de juger que la notion de « sessions » au sens de l'article 9, premier alinéa, du protocole couvre la totalité de cette période, indépendamment du fait de savoir si le Parlement tient effectivement ou non une séance³⁵.

80. Ainsi, il convient de répondre à la première question préjudicielle, telle que posée par la juridiction de renvoi, que la durée des sessions du Parlement, au sens de l'article 9, premier alinéa, du protocole, commence à l'ouverture de la première session du Parlement nouvellement élu, c'est-à-dire à la date mentionnée à l'article 11, paragraphe 3, de l'acte de 1976. À la même date commence l'applicabilité de cette disposition du protocole.

Sur la deuxième question préjudicielle : l'application personnelle de l'immunité prévue à l'article 9, premier alinéa, du protocole

81. La deuxième question préjudicielle concerne le point de savoir si l'immunité prévue à l'article 9, premier alinéa, du protocole s'applique également à une personne qui a été élue député au Parlement, mais qui n'a pas pu prendre ses fonctions faute d'avoir rempli l'obligation de prêter serment prévue en droit espagnol.

82. Comme je l'ai indiqué dans la première partie des présentes conclusions, une personne se trouvant dans la situation du requérant au principal doit être considérée comme ayant acquis le mandat parlementaire et, dès lors, la qualité de membre du Parlement. Cette personne est donc susceptible de bénéficier de l'immunité prévue à l'article 9, premier alinéa, du protocole. Il reste cependant à déterminer le moment auquel un tel député commence à bénéficier de cette immunité.

83. L'immunité prévue à l'article 9, premier alinéa, du protocole couvre les membres du Parlement, en principe, à partir de l'ouverture de la première session du Parlement nouvellement élu. Au même moment commence à courir le mandat de ces députés (article 5, paragraphe 2, de l'acte de 1976). Étant donné que le Parlement est en session de manière permanente, la durée de la couverture par l'immunité en question coïncide avec la durée du mandat.

84. Conformément à l'article 5, paragraphe 2, de l'acte de 1976, lu en combinaison avec l'article 5, paragraphe 1, de cet acte, le mandat de « chaque » député au Parlement commence à l'ouverture de la première session après les élections³⁶. Ni cette disposition ni aucune autre ne subordonnent le commencement du mandat à l'assistance effective du député européen à la première réunion du Parlement nouvellement élu, à la prise effective de ses fonctions en général ou à aucune autre circonstance. Il y a donc lieu de considérer que le mandat d'un député européen n'ayant pas pris

32 Arrêt du 10 juillet 1986, Wybot (149/85, EU:C:1986:310, points 11 à 13).

33 La première session du Parlement de la neuvième législature a commencé le 2 juillet 2019.

34 Voir article 153, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement de la neuvième législature.

35 Arrêt du 10 juillet 1986, Wybot (149/85, EU:C:1986:310, dispositif).

36 La seule évidente exception étant le cas des personnes ayant remplacé un député dont le mandat a expiré de manière anticipée.

effectivement ses fonctions, faute d'avoir accompli toutes les formalités exigées par le droit national, commence également à l'ouverture de la première session du Parlement nouvellement élu. À partir du même moment, ce député est donc couvert par l'immunité parlementaire prévue à l'article 9, premier alinéa, du protocole.

Sur la troisième question préjudicielle : l'article 9, deuxième alinéa, du protocole

85. La troisième question préjudicielle concerne l'interprétation de l'article 9, deuxième alinéa, du protocole.

86. En vertu de cette disposition, les députés au Parlement sont couverts par l'immunité parlementaire également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion du Parlement ou en reviennent. Il est important, tout d'abord, de préciser la nature exacte de cette immunité.

87. La disposition en question n'est pas explicite à cet égard : elle porte sur l'« immunité » tout court. Je suis d'avis que ce terme doit être compris comme une référence à l'immunité prévue à l'article 9, premier alinéa, sous a) et b), du protocole. Ainsi, le député qui se rend au lieu de réunion du Parlement ou en revient serait couvert, sur le territoire de son État membre, par l'immunité reconnue aux membres du parlement de cet État membre.

88. Cette interprétation est corroborée par le fait que l'article 9, troisième alinéa, du protocole, qui traite notamment de la levée de l'immunité des députés européens, emploie aussi le terme « immunité », sans plus de précision. Or, il n'est pas contesté qu'il s'agit là de l'immunité prévue à l'article 9, premier alinéa, de ce protocole.

89. En ce qui concerne l'étendue temporelle de l'immunité prévue à l'article 9, deuxième alinéa, du protocole, la Cour a déjà eu l'occasion d'observer qu'elle peut s'appliquer en dehors de la période pendant laquelle le Parlement se trouve en session, à savoir après la clôture de celle-ci³⁷.

90. Je ne vois pas de raisons pour lesquelles cette immunité ne pourrait pas également s'appliquer avant ladite période, y compris avant l'ouverture de la première session après les élections. Ce serait même, me semble-il, assez logique, étant donné que les députés sont censés se rendre au lieu des réunions du Parlement avant le début de ces réunions.

91. En ce qui concerne la thèse avancée par la Commission dans ses observations écrites, et réitérée lors de l'audience, selon laquelle l'article 9, deuxième alinéa, du protocole aurait été uniquement pertinent dans le passé, lorsque le Parlement n'était pas en session en permanence, et serait depuis lors désuet, je ne la partage pas. Le texte est là et il y a lieu de l'interpréter non pas en se référant à d'hypothétiques fonctions qu'il aurait jouées dans un contexte normatif antérieur, mais à la lumière des circonstances actuelles. En suivant la logique de la Commission, on pourrait aussi bien déclarer désuet le renvoi au droit national figurant à l'article 9, premier alinéa, sous a), du protocole.

92. Il est vrai que cela signifie que l'immunité s'appliquerait avant même que commence le mandat des députés. Je ne trouve cependant rien de choquant à cela. En droit national des États membres, il n'est pas exceptionnel que l'immunité s'applique dès la proclamation des résultats des élections, bien que le mandat, ou son exercice, commence formellement à une date postérieure³⁸. Cette solution est

³⁷ Arrêt du 10 juillet 1986, Wybot (149/85, EU:C:1986:310, point 25).

³⁸ Je mentionnerai juste, à titre d'exemple, l'article 105, paragraphe 2, de la Constitution polonaise, qui interdit les poursuites pénales contre les parlementaires dès la proclamation des résultats des élections, ainsi que les articles 751 et 752 du code de procédure pénale, cités au point 22 des présentes conclusions.

parfaitement en ligne avec l'objectif de l'inviolabilité parlementaire, qui est d'assurer que le Parlement puisse entamer au complet ses travaux. Or, comme le reconnaît la juridiction de renvoi elle-même, cet objectif pourrait être mis en péril si, une fois connus les noms des députés élus, ceux-ci n'étaient pas couverts par l'immunité.

93. Reste à interpréter les termes « lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion du Parlement ». Selon une interprétation strictement littérale, il s'agirait uniquement du moment où le député serait en déplacement vers le lieu de réunion du Parlement. Une telle interprétation réductrice priverait cependant, à mon avis, de toute utilité la disposition en question.

94. En effet, ce qui importe le plus n'est pas tant que le député ne soit pas arrêté lors de son déplacement vers le lieu de réunion du Parlement, mais qu'il puisse entreprendre, utilement, ce déplacement, c'est-à-dire qu'il puisse accomplir, en toute liberté, les démarches nécessaires à la prise effective de ses fonctions ainsi qu'à son déplacement vers ce lieu de réunion. C'est ainsi que la couverture des députés au Parlement par l'immunité prévue à l'article 9 du protocole sera complète et trouvera pleinement son effet utile. En effet, la fonction de l'immunité, qui est la protection du fonctionnement et de l'indépendance du Parlement, n'exige pas que, avant le début des sessions de celui-ci, ses membres soient protégés contre toute mesure que peut entraîner une poursuite pénale. En revanche, cette fonction nécessite qu'ils ne soient pas empêchés de prendre leurs fonctions au moment où ces sessions débiteront.

95. En ce qui concerne l'État membre dans lequel le député en question a été élu, les autorités nationales ont donc l'obligation de s'abstenir de toute mesure qui pourrait entraver ces démarches et de suspendre les mesures déjà en cours, à moins d'avoir obtenu la levée de l'immunité par le Parlement. Bien entendu, l'article 9, premier alinéa, sous a), du protocole renvoyant, en ce qui concerne le contenu matériel de l'immunité, au droit national, cette obligation ne vaut que pour les mesures concernées par l'immunité parlementaire en vertu de ce droit national.

Sur les conséquences de l'arrêt du 14 octobre 2019

96. Pour rappel, la présente demande de décision préjudicielle a été présentée dans le cadre d'une procédure de contestation du refus, par la juridiction de renvoi, d'accorder au requérant au principal l'autorisation de sortie de prison afin de prêter serment de respecter la Constitution espagnole, prestation exigée pour pouvoir entamer l'exercice effectif du mandat de député au Parlement.

97. Le prononcé, le jour même de l'audience dans la présente affaire, de l'arrêt de condamnation définitive du requérant au principal a remis en cause l'objet même de cette procédure et, par conséquent, celui de la demande de décision préjudicielle.

98. Il est vrai que la juridiction de renvoi a maintenu sa demande de décision préjudicielle en indiquant que « la réponse de la [Cour] est nécessaire indépendamment du fait que M. [Junqueras Vies] soit détenu à titre provisoire ou à la suite d'une condamnation ».

99. Toutefois, le problème réside non pas dans le fondement de la détention du requérant au principal, mais dans la peine accessoire de perte de ses droits civiques, à laquelle il a été également condamné. Selon les informations disponibles, cette peine entraîne, notamment, la perte définitive de toute charge publique, y compris élective, ainsi que celle de l'éligibilité (droit électoral passif)³⁹. Or, comme l'éligibilité au mandat de député au Parlement, en tant qu'élément de la réglementation électorale, dépend du droit national⁴⁰, la privation de cette éligibilité concerne également celle au Parlement. Elle doit donc entraîner la déchéance du mandat au sens de l'article 13 de l'acte de 1976.

100. Ainsi, dans la mesure où l'arrêt du 14 octobre 2019 entraîne la déchéance du mandat du requérant au principal⁴¹, je ne vois aucun sens à examiner le point de savoir s'il y avait lieu de lui accorder l'autorisation en question, sa prestation de serment éventuelle devenant, en tout état de cause, caduque.

101. J'éprouve dès lors des doutes en ce qui concerne la compétence de la Cour pour répondre aux questions préjudicielles dans cette affaire. Il est vrai que, aux termes de l'article 100, paragraphe 1, première phrase, du règlement de procédure de la Cour, celle-ci reste saisie d'une demande de décision préjudicielle tant que la juridiction qui a saisi la Cour de cette demande ne l'a pas retirée. Toutefois, conformément à l'article 100, paragraphe 2, de ce règlement, la Cour peut, à tout moment, constater que les conditions de sa compétence ne sont plus remplies. Or, en vertu de l'article 267 TFUE, la Cour est compétente pour répondre aux questions d'interprétation du droit de l'Union dans le cadre des litiges réels et existants devant les juridictions des États membres. Ainsi, lorsque le litige au principal perd son actualité, la Cour cesse d'être compétente, car sa réponse revêtirait un caractère hypothétique.

102. L'arrêt du 14 octobre 2019, combiné avec la portée de l'ordonnance du 14 mai 2019, a pour conséquence que le requérant au principal, bien qu'élu député au Parlement et, comme je l'ai exposé dans les présentes conclusions, ayant acquis cette qualité, sans toutefois avoir pu entamer l'exercice effectif du mandat, a été jugé et condamné pénalement, sans que le Parlement ait eu l'occasion de se prononcer sur la levée ou sur une éventuelle défense de son immunité parlementaire.

103. Selon une interprétation littérale de l'article 9 du protocole, tout est en règle. Dans son État membre, le député au Parlement bénéficie de l'immunité telle que prévue en droit national, celui-ci ne pouvant être interprété que par les juridictions nationales.

104. Toutefois, comme je l'ai déjà observé, la lettre de l'article 9 du protocole reste inchangée depuis le traité CECA et son protocole n° 7. Or, à part ce protocole, tout a changé dans l'entourage normatif.

105. De simple assemblée consultative et de contrôle, le Parlement est devenu le principal organe législatif et politique de l'Union, assurant sa légitimation démocratique. Il est composé des représentants non plus de peuples des États membres, mais des citoyens de l'Union. Ces représentants ne sont plus délégués par les parlements nationaux, mais élus au suffrage universel direct. L'interdiction de double mandat renforce l'indépendance du Parlement par rapport aux parlements nationaux.

39 Selon une note informative publiée sur le site Internet du Consejo General del Poder Judicial (Conseil national de la magistrature, Espagne), la perte des droits civiques entraîne la privation définitive de tous les honneurs, emplois et charges publiques, y compris électives, ainsi que l'impossibilité d'obtenir de tels honneurs, emplois ou charges publiques et d'être élu à une charge publique [voir article 41 du código penal (code pénal)]. Par ailleurs, en vertu de l'article 6, paragraphes 2 et 4, du code électoral, la condamnation pour une peine privative de liberté entraîne l'inéligibilité ainsi que l'incompatibilité.

40 Voir, en ce sens, arrêt du 12 septembre 2006, Espagne/Royaume-Uni (C-145/04, EU:C:2006:543, point 78).

41 Au final, il revient à la juridiction de renvoi d'apprécier les effets exacts de l'arrêt du 14 octobre 2019.

106. Par ailleurs, le droit électoral a été élevé au niveau de droit fondamental à l'article 39, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »). En effet, la Cour a déjà eu l'occasion de juger que l'article 39, paragraphe 2, de la Charte, aux termes duquel « [l]es membres du Parlement sont élus au suffrage universel direct, libre et secret », constitue « l'expression dans la Charte du droit de vote des citoyens de l'Union aux élections au Parlement »⁴². Or, si l'article 39, paragraphe 2, de la Charte protège le droit électoral actif des citoyens de l'Union (droit de vote), il doit nécessairement protéger également leur droit électoral passif, autrement dit le droit de se porter candidat et d'être élu. En effet, le droit de vote direct et libre n'aurait aucune valeur sans le droit pour les candidats de se présenter d'abord librement aux élections et, ensuite, une fois élus, d'exercer leur fonction, en bénéficiant, le cas échéant, de la protection conférée par l'immunité parlementaire.

107. Au vu de ces changements, le résultat qui découle de l'interprétation littérale de l'article 9 du protocole se révèle peu satisfaisant. Il y a donc lieu de se demander si l'interprétation de cette disposition doit rester figée dans les temps du charbon et de l'acier ou si elle doit suivre l'évolution du paysage normatif et institutionnel.

108. Sans remettre en cause le renvoi au droit national contenu à l'article 9, premier alinéa, sous a), du protocole, cette interprétation pourrait accentuer la compétence du Parlement en matière d'immunité de ses membres. Notamment, cette disposition renvoie aux règles nationales en ce qui concerne le contenu matériel de l'immunité, mais laisse au Parlement le soin d'appliquer ces règles. Il me paraît donc tout à fait naturel, à partir du moment où le droit national d'un État membre reconnaît l'immunité aux parlementaires, que ce soit non pas la juridiction nationale compétente qui apprécie l'opportunité d'en demander la levée, mais le Parlement qui juge de l'opportunité de lever ou de défendre cette immunité.

Remarque finale

109. Dans sa troisième question préjudicielle, la juridiction de renvoi aborde encore la question de la mise en balance des intérêts à laquelle il y aurait lieu de procéder dans le cadre de la décision sur une éventuelle autorisation de sortie de prison du requérant au principal. Cependant, cette question est devenue sans objet du fait du prononcé de l'arrêt du 14 octobre 2019. La seule question qui demeure pertinente est celle de savoir si, au moment du prononcé de cet arrêt, le requérant au principal était couvert par l'immunité en tant que membre du Parlement.

Conclusion

110. Au vu de tout ce qui précède, je propose à la Cour de donner la réponse suivante aux questions préjudicielles posées par le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne) :

- 1) Une personne dont l'élection au Parlement européen a été officiellement proclamée par l'autorité compétente de l'État membre dans lequel cette élection a eu lieu acquiert de ce seul fait et dès ce moment la qualité de membre du Parlement, nonobstant toute formalité subséquente que cette personne serait dans l'obligation d'accomplir, que ce soit en vertu du droit de l'Union ou du droit national de l'État membre en question. Elle conserve cette qualité jusqu'au terme de son mandat, sous réserve des cas d'expiration de celui-ci mentionnés à l'article 13, paragraphe 1, de l'acte portant élection des membres du Parlement au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil, du 20 septembre 1976, tel que modifié par la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil, du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002.

⁴² Arrêt du 6 octobre 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, point 44).

- 2) La durée des sessions du Parlement, au sens de l'article 9, premier alinéa, du protocole (n° 7) sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, annexé aux traités UE et FUE, commence à l'ouverture de la première session du Parlement nouvellement élu, c'est-à-dire à la date mentionnée à l'article 11, paragraphe 3, de l'acte portant élection des membres du Parlement au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787, tel que modifié par la décision 2002/772. À la même date commence l'applicabilité de cette disposition dudit protocole. Il en est de même en ce qui concerne un membre du Parlement n'ayant pas pris effectivement ses fonctions, faute d'avoir accompli toutes les formalités exigées par le droit national.
- 3) L'article 9, deuxième alinéa, du protocole (n° 7) sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, lu en combinaison avec l'article 9, premier alinéa, sous a), de ce protocole, doit être interprété en ce sens que, avant l'ouverture de la première session du Parlement après les élections, les autorités de l'État membre dans lequel un membre du Parlement a été élu ont l'obligation de s'abstenir de toute mesure qui pourrait entraver les démarches de ce membre nécessaires à sa prise effective de fonctions et de suspendre les mesures déjà en cours, à moins d'avoir obtenu la levée de l'immunité par le Parlement. Cette obligation ne vaut que pour les mesures concernées par l'immunité parlementaire en vertu du droit national.
- 4) À partir du moment où le droit national d'un État membre reconnaît l'immunité aux membres du parlement national, l'article 9, premier alinéa, sous a), du protocole (n° 7) sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, lu en combinaison avec l'article 9, troisième alinéa, de ce protocole, doit être interprété en ce sens qu'il revient au Parlement de juger de l'opportunité de lever ou de défendre l'immunité d'un de ses membres.