



Systeme de garantie des dépôts

Note : J.-F. Fagnart

2019/4 CJUE 4 octobre 2018, affaire C-571/16

Zet. : J.L. da Cruz Vilaça (rapporteur), E. Levits (président de chambre), A. Borg Barthet, M. Berger, F. Biltgen (juges)
 O.M. : J. Kokott (avocat général)
 Pl. : Mrs. K. Boncheva, M. Ekimdzhev, A. Kalaydzhev, R. Georgiev, M. Kalaydzheva

(KANTAREV/BNB)

Renvoi préjudiciel – Systèmes de garantie des dépôts – Directive 94/19/CE – Article 1er, point 3, sous i) – Article 10, paragraphe 1 – Notion de « dépôt indisponible » – Responsabilité d'un État membre pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union – Violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union – Autonomie procédurale des États membres – Principe de coopération loyale – Article 4, paragraphe 3, TUE – Principes d'équivalence et d'effectivité

L'article 1^{er} de la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts vise à conférer des droits aux particuliers permettant aux déposants d'intenter un recours en réparation du préjudice causé par le remboursement tardif des dépôts. Il appartient aux juridictions nationales de vérifier notamment si le défaut de constat d'indisponibilité des dépôts dans le délai de cinq jours ouvrables prévu par cette disposition, en dépit du fait que les conditions clairement énoncées par ladite disposition étaient réunies, constitue en l'espèce une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union.

Prejudiciële verwijzing – Depositogarantiestelsels – Richtlijn 94/19/EG – Artikel 1, punt 3, onder i) – Artikel 10, lid 1 – Begrip “niet-beschikbaar deposito” – Aansprakelijkheid van een lidstaat voor door particulieren geleden schade als gevolg van schendingen van het Unierecht – Voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht – Procedurele autonomie van de lidstaten – Beginsel van loyale samenwerking – Artikel 4, lid 3, VEU – Gelijkwaardigheidsbeginsel en doeltreffendheidsbeginsel

Artikel 1 van Richtlijn 94/19/EG inzake de depositogarantiestelsels beoogt het toekennen van rechten aan particulieren zodat deposanten een vordering kunnen instellen tot vergoeding van de schade veroorzaakt door de laattijdige uitkering van deposito's. Het is aan de nationale rechterlijke instanties om met name na te gaan of het gebrek aan vaststelling van het niet-beschikbaar worden van deposito's binnen de termijn van vijf werkdagen voorzien door deze bepaling, in weerwil van het feit dat voldaan werd aan de voorwaarden van voormelde bepaling, in het onderhavige geval een voldoende gekwalificeerde schending van het recht van de Unie vormt.

Arrêt

1. La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 1^{er}, point 3, sous i), et de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO 1994, L 135, p. 5), telle que

modifiée par la directive 2009/14/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2009 (JO 2009, L 68, p. 3) (ci-après la « directive 94/19 »).

2. Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Nikolay Kantarev à la Balgarska Narodna Banka (Banque nationale bulgare, ci-après la « BNB ») au sujet du préjudice que M. Kantarev aurait subi en raison du versement prétendument tardif de la garantie des dépôts, au titre de fonds inscrits sur un compte courant ouvert auprès de la Korporativna Targovska Banka (ci-après la « banque KTB ») et devenus indisponibles.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 94/19

3. Les premier, deuxième, quatrième, huitième, neuvième, onzième, vingt et unième ainsi que vingt-quatrième considérants de la directive 94/19 énoncent :

« considérant que, conformément aux objectifs du traité, il convient de promouvoir un développement harmonieux des activités des établissements de crédit dans l'ensemble de la Communauté en supprimant toute restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services, tout en renforçant la stabilité du système bancaire et la protection des épargnants ;

considérant que, parallèlement à la suppression des restrictions à ses activités, il convient de se préoccuper de la situation susceptible de se produire en cas d'indisponibilité des dépôts d'un établissement de crédit qui a des succursales dans d'autres États membres ; qu'il est indispensable qu'un niveau minimal harmonisé de garantie des dépôts soit assuré quelle que soit la localisation des dépôts à l'intérieur de la Communauté ; que cette protection des dépôts est aussi essentielle que les règles prudentielles pour l'achèvement du marché unique bancaire ;

[...]

considérant que le coût, pour les établissements de crédit, de la participation à un système de garantie est sans commune mesure avec le coût qu'induirait un retrait massif des dépôts bancaires non seulement d'un établissement en difficulté, mais également d'établissements sains à la suite d'une perte de confiance des déposants dans la solidité du système bancaire ;

[...]

considérant que l'harmonisation doit se limiter aux principaux éléments des systèmes de garantie des dépôts et qu'elle doit assurer, dans un délai très bref, un versement au titre de la garantie calculé en fonction d'un niveau minimal harmonisé ;

considérant que les systèmes de garantie des dépôts doivent intervenir dès qu'il y a indisponibilité des dépôts ;

[...]

considérant que, par elle-même, l'harmonisation des systèmes de garantie des dépôts dans la Communauté ne remet pas en cause l'existence des systèmes en place qui sont axés sur la protection des établissements de crédit, en garantissant notamment leur solvabilité et leur liquidité, afin d'éviter que les dépôts effectués auprès de ces établissements, y compris les succursales qu'ils ont établies dans un autre État membre, puissent devenir indisponibles ; que ces systèmes alternatifs qui poursuivent un but de protection différent peuvent, à certaines conditions, être considérés par les autorités compétentes comme satisfaisant aux objectifs de la présente directive ; qu'il appartiendra auxdites autorités compétentes de vérifier le respect de ces conditions ;

[...]

considérant que l'information des déposants est un élément essentiel pour leur protection et doit donc faire également l'objet d'un minimum de dispositions contraignantes : [...]

[...]

considérant que la présente directive ne peut avoir pour effet d'engager la responsabilité des États membres ou de leurs autorités compétentes à l'égard des déposants, dès lors qu'ils ont veillé à l'instauration ou à la reconnaissance officielle d'un ou de plusieurs systèmes garantissant les dépôts ou les établissements de crédit eux-mêmes et assurant l'indemnisation ou la protection des déposants dans les conditions définies par la présente directive ».

4. L'article 1^{er}, point 1, premier alinéa, et point 3, de cette directive dispose :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

1) "dépôt" : tout solde créditeur résultant de fonds laissés en compte ou de situations transitoires provenant d'opérations bancaires normales, que l'établissement de crédit doit restituer conformément aux conditions légales et contractuelles applicables, ainsi que toute créance représentée par un titre de créance émis par l'établissement de crédit.

[...]

3) "dépôt indisponible" : un dépôt qui est échu et exigible et n'a pas été payé par un établissement de crédit dans les conditions légales et contractuelles qui lui sont applicables et lorsque :

i) les autorités compétentes ont constaté que, de leur point de vue, pour le moment et pour les raisons liées directement à sa situation financière, cet établissement de crédit n'apparaît pas en mesure de pouvoir restituer les dépôts et qu'il n'y a pas de perspective rapprochée qu'il puisse le faire.

Les autorités compétentes font ce constat dès que possible et, en tout état de cause, au plus tard cinq jours ouvrables après avoir établi pour la première fois qu'un établissement de crédit n'a pas restitué les dépôts échus et exigibles ; ou

ii) qu'une autorité judiciaire a rendu, pour des raisons liées directement à la situation financière de l'établissement de crédit, une décision qui a pour effet de suspendre l'exercice des droits des déposants de faire valoir des créances à l'égard de l'établissement, si cette décision intervient avant le constat visé ci-dessus ».

5. L'article 7, paragraphes 1 et 1 bis, de ladite directive prévoit :

« 1. Les États membres veillent à ce que la garantie de l'ensemble des dépôts d'un même déposant soit d'au moins 50000 [euros] en cas d'indisponibilité des dépôts.

1 bis. Au plus tard le 31 décembre 2010, les États membres veillent à ce que la garantie de l'ensemble des dépôts d'un même déposant soit fixée à 100000 [euros] en cas d'indisponibilité des dépôts.

[...] »

6. Aux termes de l'article 10, paragraphe 1, de la même directive :

« Les systèmes de garantie des dépôts doivent être en mesure de payer les créances dûment vérifiées des déposants se rapportant à des dépôts indisponibles dans un délai de vingt jours ouvrables à compter de la date à laquelle les autorités compétentes font un constat visé à l'article 1^{er}, point 3 i), ou à laquelle une autorité judiciaire rend une décision visée à l'article 1^{er}, point 3 ii). Ce délai inclut la collecte et la transmission des données précises relatives aux déposants et aux dépôts, qui sont nécessaires à la vérification des créances.

Dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, un système de garantie des dépôts peut demander aux autorités compétentes une prolongation du délai. Cette prolongation ne peut pas dépasser dix jours ouvrables.

[...] »

La directive 2009/14

7. Les considérants 11 et 12 de la directive 2009/14 énoncent :

« (11) De plus, dans les cas où le remboursement [des dépôts] est déclenché par un constat des autorités compétentes, il convient de réduire l'actuel délai de décision de vingt et un jours à cinq jours ouvrables pour ne pas empêcher un remboursement rapide. Les autorités compétentes devraient néanmoins s'assurer en premier lieu qu'un établissement de crédit n'a pas restitué les dépôts échus et exigibles. Cette évaluation devrait être soumise aux procédures judiciaires ou administratives des États membres.

(12) Les dépôts peuvent être considérés comme indisponibles lorsque des mesures d'intervention préventive ou de restructuration ont échoué. Ceci ne devrait pas empêcher les autorités compétentes de fournir des efforts supplémentaires en matière de restructuration durant le délai de remboursement. »

(...)

Le litige au principal et les questions préjudicielles

26. Le 4 mars 2014, M. Kantarev a conclu avec la banque KTB un contrat-cadre portant sur des services de paiement ainsi qu'un avenant audit contrat concernant l'ouverture d'un compte courant. Cet avenant indiquait, notamment, que les montants déposés sur le compte en question étaient couverts par le Fonds. En outre, les montants déposés sur ce compte devaient produire des intérêts à taux fixe, lesquels devaient être versés sur ledit compte une fois par an ou à la date de clôture de ce même compte, et étaient également couverts par le Fonds.

27. La banque KTB ayant fait face à une crise de liquidité à la suite d'un retrait massif des dépôts qu'elle détenait, ses représentants ont, le 20 juin 2014, demandé à la BNB la mise sous surveillance spéciale de cet établissement de crédit. Ils ont également informé cette dernière de la suspension des paiements et de l'ensemble des opérations bancaires dudit établissement. Par une décision du même jour, le conseil d'administration de la BNB a mis la banque KTB sous surveillance spéciale pour une durée de trois mois. L'exécution des engagements de cet établissement de crédit a été suspendue et son activité restreinte. Des curateurs ont été nommés et ont été chargés par la BNB de faire effectuer par un auditeur externe une évaluation des actifs et des dettes dudit établissement.

28. Il est ressorti de cette évaluation que le résultat financier de la banque KTB était négatif et que celle-ci ne

remplissait pas les exigences en matière de fonds propres prévues par la réglementation de l'Union. En conséquence, la BNB a, par une décision du 6 novembre 2014, premièrement, révoqué l'agrément bancaire de la banque KTB, deuxièmement, convenu que des mesures devaient être prises en vue de l'ouverture d'une procédure de faillite à son encontre et, troisièmement, décidé qu'il y avait lieu d'en informer le Fonds.

29. Le compte du requérant au principal a été clôturé d'office à cette date, ce qui a déclenché, en vertu du droit bulgare, le remboursement du dépôt de M. Kantarev au titre de la garantie des dépôts.

30. Le 4 décembre 2014, un établissement de crédit bulgare, chargé par le Fonds de rembourser les dépôts détenus par la banque KTB, a versé à M. Kantarev un montant de 86973,81 de leva bulgares (BGN) (environ 44465 euros), ce montant comprenant les intérêts échus au 6 novembre 2014, date de la révocation de l'agrément de la banque KTB, à savoir 2673,81 BGN. À cet égard, jusqu'au 1^{er} juillet 2014, le taux d'intérêt appliqué au dépôt du requérant au principal était conforme aux conditions contractuelles alors que, à compter de cette date et jusqu'au 6 novembre 2014, le taux d'intérêt appliqué a été celui fixé par décision du conseil d'administration de la BNB, du 30 juin 2014, ayant opéré une réduction des taux d'intérêt appliqués aux dépôts de la banque KTB.

31. Par la suite, le Sofiyski gradski sad (tribunal de la ville de Sofia, Bulgarie) a, par un jugement du 22 avril 2015, déclaré que l'état d'insolvabilité de la banque KTB avait débuté le 6 novembre 2014. La BNB a contesté cette partie du jugement en appel devant la Sofiyski apelativen sad (cour d'appel de Sofia, Bulgarie) qui a annulé le jugement de première instance en considérant que la date à retenir était celle du 20 juin 2014, date à laquelle les fonds propres de la banque KTB sont devenus négatifs.

32. Au début de l'année 2016, M. Kantarev a introduit un recours devant l'Administrativen sad Varna (tribunal administratif de Varna, Bulgarie), fondé sur l'article 4, paragraphe 3, TUE, à l'encontre de la BNB, faisant valoir que, nonobstant la loi sur la garantie des dépôts bancaires, cette institution aurait dû constater l'indisponibilité des dépôts conformément à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, à savoir dans un délai de cinq jours ouvrables après l'adoption de la décision de mise sous surveillance spéciale de la banque KTB. Par conséquent, la BNB aurait commis une violation du droit de l'Union lui ouvrant droit à réparation. À cet égard, M. Kantarev fait valoir que le remboursement tardif de son dépôt lui aurait occasionné un préjudice correspondant aux intérêts de retard.

33. Par ordonnance du 12 mars 2016, la juridiction de renvoi a interrompu la procédure au principal au motif que les conditions d'application énoncées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la loi sur la responsabilité de l'État n'étaient pas réunies. Cette ordonnance a cependant été annulée par le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême, Bulgarie) par une ordonnance du 18 juillet 2016. Dans cette ordonnance, ladite juridiction a donné des indications à la juridiction de renvoi sur plusieurs éléments à apprécier pour trancher le litige.

34. Eu égard à ces indications, la juridiction de renvoi considère que l'issue du recours formé par M. Kantarev dépend, premièrement, du point de savoir si la responsabilité de la BNB doit être engagée conformément aux conditions énoncées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la loi sur la responsabilité de l'État ou conformément aux conditions énoncées par la loi relative aux obligations et aux contrats. Elle précise, à cet égard, que la jurisprudence des juridictions bulgares est contradictoire s'agissant de la compétence des tribunaux – civils ou administratifs – pour examiner les recours en réparation de dommages résultant d'une violation du droit de l'Union. Elle ajoute que le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) a adopté une jurisprudence contradictoire en jugeant, dans certains cas, que, la BNB n'étant ni un organe du pouvoir exécutif ni un organe financé par le budget de l'État, la loi sur la responsabilité de l'État ne s'appliquait pas à cette dernière et, dans d'autres cas, qu'elle devait être considérée comme étant un organisme disposant de prérogatives de puissance publique, cette loi étant jugée applicable.

35. La juridiction de renvoi indique également qu'il existe des différences substantielles entre la procédure et les conditions d'engagement de la responsabilité prévues par la loi sur la responsabilité de l'État et par la loi relative aux obligations et aux contrats. Ainsi, la loi sur la responsabilité de l'État, qui s'applique seulement lorsque le dommage résulte d'un acte illégal annulé ou d'une action ou d'une inaction illégales de l'administration, a instauré un régime de responsabilité objective. Au titre de cette loi, le requérant doit acquitter une taxe simple à la date de l'introduction du recours et il peut saisir les juridictions de son domicile. En revanche, dans le cadre d'un recours fondé sur la loi relative aux obligations et aux contrats, le requérant est tenu de payer à l'État une taxe correspondant à un certain pourcentage de la valeur du litige et doit saisir les juridictions de la résidence du défendeur ou du lieu où le fait dommageable s'est produit. Il est encore exigé, en tant que condition de fond d'un recours tel que celui au principal, que le requérant prouve l'existence d'une faute

de la BNB ou encore l'existence d'un comportement intentionnel de cette institution.

36. Deuxièmement, sur le fond, il appartiendrait à la juridiction de renvoi d'examiner si la BNB était tenue de prendre la décision prévue à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 de sorte qu'il serait nécessaire, pour trancher le litige, de savoir si cette disposition a été transposée correctement dans la législation bulgare. Dans ce cadre, elle s'interroge sur les conditions prévues par cette directive pour déclarer l'indisponibilité des dépôts, afin d'examiner à quelle date celles-ci étaient réunies. Dans ce contexte, la juridiction de renvoi relève que, d'une part, afin de déclencher la mise en œuvre de la garantie des dépôts, la BNB pouvait seulement révoquer l'agrément d'un établissement de crédit et, d'autre part, la BNB a décidé, préalablement à la révocation de l'agrément de la banque KTB, de mettre cette dernière sous surveillance spéciale afin de la protéger de l'insolvabilité. À cet égard, la juridiction de renvoi estime que le remboursement au titre de la garantie des dépôts par le Fonds n'empêche pas la mise sous surveillance spéciale.

37. Troisièmement, la juridiction de renvoi s'interroge, en substance, sur la question de savoir si l'article 1^{er}, point 3, sous i), et l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19 accordent aux déposants le droit de demander réparation à l'État membre pour violation, par l'autorité compétente, du délai pour constater l'indisponibilité des dépôts d'un établissement de crédit.

38. À cet égard, la jurisprudence nationale serait à nouveau contradictoire. Des recours de déposants contre la BNB auraient été accueillis au motif que celle-ci avait enfreint des dispositions du droit de l'Union ayant un effet direct et d'autres recours auraient été rejetés aux motifs que le retard intervenu dans le remboursement était imputable au Fonds et non à la BNB, que le remboursement était impossible tant que l'agrément bancaire de l'établissement concerné n'avait pas été révoqué ou encore que les dispositions de la directive 94/19 n'étaient pas d'effet direct et que, s'il devait être constaté un défaut dans la transposition de cette directive, cela engagerait la responsabilité non pas de la BNB, mais de l'État lui-même.

39. La juridiction de renvoi estime que la BNB a commis une violation du droit de l'Union, mais s'interroge sur la question de savoir s'il s'agit d'une « violation suffisamment caractérisée », au sens du droit de l'Union. Elle constate, à cet égard, que la mesure d'assainissement en cause a été décidée par la BNB dans l'intérêt général en offrant ainsi une protection aux déposants équivalente à celle prévue

par la directive 94/19 et que des intérêts ont été appliqués aux dépôts au cours de cette période.

40. Dans ces conditions, l'Administrativen sad Varna (tribunal administratif de Varna) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 4, paragraphe 3, TUE et les principes d'équivalence et d'effectivité doivent-ils être interprétés en ce sens que, en l'absence [d'une] disposition nationale, ils permettent la détermination de la compétence du tribunal et de la procédure applicable aux recours en réparation de dommages résultant d'infractions au droit de l'Union en fonction de l'autorité publique ayant commis l'infraction et de la nature de l'action/inaction constituant l'infraction, lorsque l'application de ces critères a pour conséquence que les recours sont examinés par des juridictions différentes, à savoir par des juridictions ordinaires et par des juridictions administratives, selon une procédure différente, à savoir la procédure visée par le [code de procédure civile] et celle visée par [le code de procédure administrative], qui requièrent le paiement de taxes d'État différentes, à savoir une taxe proportionnelle et une taxe simple, et la preuve de conditions différentes, y compris l'existence d'une faute ?

2) L'article 4, paragraphe 3, TUE et les exigences découlant de l'arrêt de la Cour du 19 novembre 1991, *Franco-vich e.a.* (C-6/90 et C-9/90, EU:C:1991:428), doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce que des recours en réparation de dommages résultant d'infractions au droit de l'Union soient examinés selon une procédure comme celle fondée sur l'article 45 et sur l'article 49 de la loi relative aux obligations et aux contrats, qui requiert le paiement d'une taxe d'État proportionnelle et la preuve d'une faute ou selon une procédure comme celle fondée sur l'article 1^{er} de la loi sur la responsabilité de l'État, qui, bien qu'elle prévoie une responsabilité objective et qu'elle contienne des règles spécifiques facilitant l'accès à un tribunal, ne s'applique qu'aux dommages résultant d'actes illicites annulés et d'actions/inactions factuelles illicites de l'administration et ne vise pas les infractions au droit de l'Union commises par d'autres autorités publiques et consistant en des actions/inactions juridiques qui n'ont pas été annulées selon la procédure prévue à cet effet ?

3) L'article 1^{er}, point 3, sous i), et l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19 doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils autorisent une approche législative telle que celle adoptée par l'article 36, paragraphe 3, de la loi sur les établissements de crédit et par l'article 23, paragraphe 5, de la loi sur la garantie des dépôts bancaires (abrogée), approche conformément à laquelle l'exigence selon laquelle, "pour le moment et pour les raisons liées

directement à sa situation financière, [l']établissement de crédit n'apparaît pas en mesure de pouvoir restituer les dépôts et [...] il n'y a pas de perspective rapprochée qu'il puisse le faire" est équivalente au constat d'insolvabilité de l'établissement et à la révocation de son agrément, et conformément à laquelle le système de garantie des dépôts bancaires doit être déclenché au moment de la révocation de l'agrément bancaire ?

4) L'article 1^{er}, point 3, de la directive 94/19 doit-il être interprété en ce sens que, afin de qualifier un dépôt d'"indisponible", il y a lieu de constater qu'il s'agit d'un tel dépôt par un acte explicite pris par les "autorités compétentes" après l'appréciation visée sous i) de la même disposition ou en ce sens qu'il permet, en raison d'un vide juridique dans la législation nationale, que l'appréciation et la volonté de l'"autorité compétente" soient déduites, par voie d'interprétation, d'autres actes pris par cette autorité, par exemple, en l'espèce, de la décision n° 73 du 20 juin 2014 du conseil d'administration de la [BNB], par laquelle la [banque KTB] a été mise sous surveillance spéciale, ou qu'elles soient présumées sur le fondement de circonstances telles que celles au principal ?

5) Dans des circonstances telles que celles au principal – où, par la décision n° 73 du 20 juin 2014 du conseil d'administration de la [BNB], l'ensemble des paiements et des opérations a été suspendu, privant de ce fait les déposants de la possibilité de présenter des demandes de retrait et d'accéder à leurs dépôts durant la période allant du 20 juin 2014 au 6 novembre 2014 –, faut-il considérer que tous les dépôts à vue garantis (qui n'exigent pas de préavis en vue de pouvoir en disposer et qui sont restitués immédiatement à la demande) sont devenus indisponibles au sens de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 ou faut-il considérer que la condition selon laquelle l'"établissement de crédit n'a pas restitué les dépôts échus et exigibles" exige que les déposants aient obligatoirement présenté à l'établissement de crédit une demande (un ordre, une invitation) de retrait qui n'a pas été satisfaite ?

6) L'article 1^{er}, point 3, sous i), et l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19 ainsi que le considérant 8 de la directive 2009/14 doivent-ils être interprétés en ce sens que la marge d'appréciation dont disposent les "autorités compétentes" lors de l'appréciation visée à l'article 1^{er}, point 3, sous i), est, dans tous les cas, limitée par le délai visé à la deuxième phrase du point i) [de l'article 1^{er}, point 3, de la directive 94/19] ou que ces dispositions permettent que, aux fins de la surveillance spéciale visée à l'article 115 de la loi sur les établissements de crédit, les dépôts restent

indisponibles pendant une période plus longue que celle indiquée dans la directive 94/19 ?

7) L'article 1^{er}, point 3, sous i), et l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19 ont-ils un effet direct et confèrent-ils aux déposants auprès de la banque faisant partie du système de garantie des dépôts, outre le droit à être indemnisés par ce système à concurrence du niveau visé à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 94/19, également le droit d'engager la responsabilité de l'État pour une infraction au droit de l'Union, en formant contre l'autorité tenue de constater l'indisponibilité des dépôts un recours en réparation du dommage causé par le versement tardif du montant garanti des dépôts, lorsque la décision visée à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la même directive a été prise après le délai de cinq jours fixé par la directive [94/19] et que le retard est dû à l'effet de la mesure d'assainissement qui visait à protéger la banque de l'insolvabilité, mesure imposée par cette même autorité, ou, dans des circonstances telles que celles au principal, ces dispositions autorisent-elles une règle nationale telle que celle de l'article 79, paragraphe 8, de la loi sur les établissements de crédit, conformément à laquelle la [BNB], ses organes et les personnes mandatées par elle répondent des dommages causés à la suite de l'exercice de ses missions de surveillance uniquement si ces dommages ont été causés intentionnellement ?

8) Est-ce que, et dans quelles circonstances, la violation du droit de l'Union résultant du fait, pour l'"autorité compétente", de ne pas avoir pris de décision conformément à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 est une violation "suffisamment caractérisée", qui permet d'engager la responsabilité de l'État membre pour des dommages par le biais d'un recours formé contre l'autorité de surveillance, et est-ce que, dans ces conditions, il est pertinent a) que le Fonds ne disposait pas de suffisamment de fonds pour couvrir tous les dépôts garantis ; b) que, durant la période pendant laquelle les paiements étaient suspendus, l'établissement de crédit a été mis sous surveillance spéciale en vue de le protéger de l'insolvabilité ; c) que le dépôt du requérant a été remboursé après la constatation, par la [BNB], de l'échec des mesures d'assainissement et [d)] que le dépôt du requérant a été remboursé, majoré des intérêts appliqués, y compris pour la période allant du 20 juin 2014 au 6 novembre 2014 ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la recevabilité

41. Afin de contester la recevabilité de la demande de décision préjudicielle, d'une part, la BNB fait valoir que

les questions posées sont dénuées de pertinence et ne présentent aucun lien avec les faits au principal. En outre, il appartiendrait à la juridiction nationale et non à la Cour de déterminer si M. Kantarev a effectivement subi un dommage et, dans l'hypothèse où une violation de la directive 94/19 devrait être constatée, le législateur bulgare, seul compétent pour transposer cette directive en droit national, en serait l'unique responsable. D'autre part, la BNB soutient qu'il résulte de l'arrêt du 12 octobre 2004, Paul e.a. (C-222/02, EU:C:2004:606), qu'un particulier ne peut demander réparation du préjudice causé par une surveillance défaillante de la part de l'autorité nationale de surveillance des établissements de crédit dès lors que le remboursement des déposants prévu par la directive 94/19 est garanti.

42. À cet égard, en premier lieu, il importe de rappeler que la procédure prévue à l'article 267 TFUE est un instrument de coopération entre la Cour et les juridictions nationales. Il en découle qu'il appartient aux seules juridictions nationales qui sont saisies du litige et doivent 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 leur jugement que la pertinence des questions qu'elles posent à la Cour (arrêt du 2 mars 2017, Pérez Retamero, C-97/16, EU:C:2017:158, point 20 et jurisprudence citée).

43. En conséquence, dès lors que les questions posées par les juridictions nationales portent sur l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer (arrêt du 2 mars 2017, Pérez Retamero, C-97/16, EU:C:2017:158, point 21 et jurisprudence citée).

44. Toutefois, le refus de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale est possible lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation du droit de l'Union sollicitée 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 (arrêt du 2 mars 2017, Pérez Retamero, C-97/16, EU:C:2017:158, point 22 et jurisprudence citée).

45. Or, aucune de ces hypothèses ne se vérifie en l'occurrence. En effet, la juridiction de renvoi a indiqué que, au soutien de son recours en réparation, le requérant au principal fait valoir une application incorrecte de la directive 94/19 ainsi que les raisons pour lesquelles les réponses aux questions préjudicielles posées lui paraissent nécessaires pour trancher le litige au principal.

46. En second lieu, concernant l'argument fondé sur l'arrêt du 12 octobre 2004, Paul e.a. (C-222/02, EU:C:2004:606), l'article 267 TFUE permet toujours à une juridiction nationale, si elle le juge opportun, de déférer à la Cour des questions d'interprétation (arrêt du 26 mai 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a., C-165/09 à C-167/09, EU:C:2011:348, point 52 et jurisprudence citée). Ainsi, la pertinence et la portée de cet arrêt devront être examinées au cours de l'analyse du fond des questions posées.

47. Par conséquent, il y a lieu de considérer la demande de décision préjudicielle comme étant recevable.

Sur le fond

Sur les troisième et sixième questions

48. Par ses troisième et sixième questions, qu'il convient d'examiner ensemble et en premier lieu, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 1^{er}, point 3, et l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent, d'une part, à une législation nationale selon laquelle le constat de l'indisponibilité des dépôts dépend de l'insolvabilité de l'établissement de crédit et de la révocation de l'agrément bancaire de cet établissement et, d'autre part, à ce qu'il soit dérogé aux délais prévus, par ces dispositions, pour constater l'indisponibilité des dépôts et pour rembourser ces dépôts, au motif qu'il serait nécessaire que l'établissement de crédit soit placé sous surveillance spéciale.

49. À cet égard, il convient de relever qu'il ressort expressément du libellé de l'article 1^{er}, point 3, sous i), premier alinéa, de la directive 94/19 que la condition nécessaire et suffisante pour constater l'indisponibilité d'un dépôt échoué et exigible est que, selon le point de vue de l'autorité compétente, pour le moment et pour les raisons liées directement à sa situation financière, un établissement de crédit n'apparaît pas en mesure de pouvoir restituer les dépôts et qu'il n'y a pas de perspective rapprochée qu'il puisse le faire.

50. En outre, l'article 1^{er}, point 3, sous i), second alinéa, de la directive 94/19 précise que ce constat doit être fait, par lesdites autorités compétentes, « dès que possible » et « au plus tard cinq jours ouvrables après avoir établi pour la première fois [que l'établissement de crédit concerné] n'a pas restitué les dépôts échus et exigibles ».

51. Il résulte de ces dispositions que le constat de l'indisponibilité des dépôts d'un établissement de crédit ne saurait dépendre de l'insolvabilité de l'établissement de crédit concerné ou de la révocation de son agrément bancaire.

52. En effet, d'une part, l'indisponibilité des dépôts doit être constatée dans des délais très brefs, sans attendre que les conditions nécessaires à l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité ou au retrait de l'agrément bancaire soient réunies.

53. D'autre part, l'insolvabilité de l'établissement de crédit et la révocation de l'agrément bancaire diffèrent des circonstances figurant à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19. Ainsi, la révocation de l'agrément bancaire d'un établissement de crédit peut, notamment, être la conséquence du défaut d'adhésion à un fonds de garantie des dépôts sans pour autant que les dépôts de cet établissement soient indisponibles.

54. En outre, l'insolvabilité d'un établissement de crédit et la révocation de l'agrément bancaire sont de nature à indiquer que l'établissement de crédit connaît des difficultés durables. En revanche, dès lors que l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 subordonne le constat de l'indisponibilité des dépôts au fait que l'établissement de crédit n'apparaît pas « pour le moment » en mesure de restituer les dépôts et qu'il n'y a pas de perspective « rapprochée » qu'il puisse le faire, cette indisponibilité peut être temporaire.

55. Il s'ensuit que le constat d'indisponibilité des dépôts doit intervenir même en cas de difficultés temporaires, pour autant que l'établissement de crédit concerné se trouve dans l'incapacité de restituer les dépôts dus et exigibles et qu'il n'y a pas de perspective rapprochée qu'il puisse le faire.

56. Cette interprétation est corroborée par le double objectif poursuivi par la directive 94/19. À cet égard, il convient de rappeler que cette directive vise, comme l'indiquent ses premier et quatrième considérants, tout à la fois à protéger les déposants et à assurer la stabilité du système bancaire, en évitant les phénomènes de retrait massif des dépôts non seulement d'un établissement de crédit en difficulté, mais également d'établissements sains à la suite d'une perte de confiance du public dans la solidité de ce système (arrêt du 22 mars 2018, Anisimovienė e.a., C-688/15 et C-109/16, EU:C:2018:209, point 83).

57. Au regard de ce double objectif, il est impératif que la garantie des dépôts intervienne, ainsi que l'indiquent les huitième et neuvième considérants de cette directive, dans un « délai très bref » à compter de l'indisponibilité des dépôts d'un établissement de crédit.

58. En effet, d'une part, la protection des déposants exige que leurs dépôts soient remboursés dans les meilleurs délais à compter de leur indisponibilité afin que ces déposants ne soient pas privés de leurs économies et ne se trouvent pas,

de ce fait, dans l'impossibilité de pourvoir, notamment, à leurs dépenses quotidiennes. D'autre part, la stabilité du système bancaire appelle également un remboursement rapide des déposants afin d'éviter que les difficultés financières que connaît un établissement de crédit, même temporaires, n'entraînent un phénomène de retrait massif des dépôts et que ces difficultés ne se propagent ainsi au reste du système bancaire.

59. Certes, compte tenu du libellé de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 et en particulier du fait que cette disposition précise que l'autorité compétente doit procéder au constat de l'indisponibilité des dépôts lorsque, « de [son] point de vue », les conditions nécessaires à cette fin sont réunies, cette autorité dispose d'une certaine marge d'appréciation. Toutefois, une telle marge d'appréciation porte sur l'appréciation des conditions énoncées à cette disposition et non sur ces conditions en tant que telles ni sur le moment auquel il doit être procédé à un tel constat.

60. S'agissant de la possibilité de déroger au délai pour constater l'indisponibilité des dépôts afin que l'établissement de crédit soit placé sous surveillance spéciale, force est de relever que le délai prévu à l'article 1^{er}, point 3, sous i), second alinéa, de la directive 94/19 est, aux termes même de cette disposition, un délai impératif sans qu'une dérogation à ce délai soit prévue à aucune autre disposition de cette directive.

61. En outre, permettre aux autorités compétentes de déroger au délai prévu par la directive 94/19 pour constater l'indisponibilité des dépôts afin que l'établissement de crédit soit placé sous surveillance spéciale irait à l'encontre de l'exigence de célérité qui découle de cette directive. En effet, il résulte tant du double objectif visé par ladite directive, tel que rappelé au point 56 du présent arrêt, que de la réduction de ce délai, de vingt et un jours à cinq jours, introduite par la directive 2009/14, qu'un tel constat doit être opéré dans un délai très bref.

62. Par ailleurs, l'exposé des motifs de la proposition de directive du Conseil relative aux systèmes de garantie des dépôts, du 4 juin 1992 [COM(92) 188 final, JO 1992, C 163, p. 6], ayant conduit à l'adoption de la directive 94/19, indique, précisément, qu'il convient de fonder le versement de la garantie des dépôts sur le constat objectif selon lequel un déposant a été privé des fonds que l'établissement de crédit aurait dû lui restituer afin « d'accélérer le versement du montant garanti » et « de ne pas lier ce versement aux aléas des procédures d'assainissement et de liquidation de l'établissement concerné ».

63. Certes, le considérant 12 de la directive 2009/14 énonce que « les dépôts peuvent être considérés comme indisponibles lorsque des mesures d'intervention préventive ou de restructuration [de l'établissement de crédit concerné] ont échoué ».

64. Toutefois, d'une part, ce considérant 12 ne se réfère qu'à la possibilité que les dépôts soient considérés comme étant indisponibles en cas d'échec de mesures d'intervention préventive ou de restructuration sans^s ubordonner le constat d'indisponibilité à la circonstance que de telles mesures préventives aient échoué.

65. D'autre part, il y a lieu d'observer que la seconde phrase dudit considérant précise que cette possibilité « ne devrait pas empêcher les autorités compétentes de fournir des efforts supplémentaires en matière de restructuration durant le délai de remboursement » et implique, par conséquent, que de telles mesures n'affectent pas le constat de l'indisponibilité des dépôts ni de leur remboursement.

66. Concernant le délai de remboursement des dépôts prévu à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19, il ressort du libellé même de cette disposition qu'une prolongation de ce délai est seulement possible en présence de « circonstances tout à fait exceptionnelles » et que cette prolongation « ne peut pas dépasser dix jours ouvrables ».

67. Or, s'agissant d'un établissement de crédit défaillant, la mise sous surveillance spéciale de celui-ci, afin d'empêcher qu'il ne devienne insolvable, constitue non pas une circonstance tout à fait exceptionnelle, mais, au contraire, une circonstance inhérente à la situation d'un tel établissement et aux mesures qui peuvent être adoptées afin de remédier à cette situation.

68. En tout état de cause, le fait que la prolongation du délai de remboursement des dépôts soit limitée à dix jours ouvrables démontre que cette prolongation ne porte pas sur les mesures qui pourraient être adoptées afin d'empêcher l'insolvabilité de cet établissement, dès lors que de telles mesures nécessitent plus de dix jours pour déployer la plénitude de leurs effets.

69. Eu égard à l'ensemble de ces éléments, il y a lieu de répondre aux troisième et sixième questions que l'article 1^{er}, point 3, et l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent, d'une part, à une législation nationale selon laquelle le constat de l'indisponibilité des dépôts dépend de l'insolvabilité de l'établissement de crédit et de la révocation de l'agrément bancaire de cet établissement et, d'autre part, à ce qu'il soit dérogé aux délais prévus, par ces dispositions, pour constater l'indisponibilité des dépôts et pour rembourser

ces dépôts, au motif qu'il serait nécessaire que l'établissement de crédit soit placé sous surveillance spéciale.

Sur la quatrième question

70. Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 doit être interprété en ce sens que l'indisponibilité des dépôts détenus par un établissement de crédit doit être constatée par un acte explicite des autorités compétentes ou si elle peut être déduite d'autres actes pris par ces autorités, tels que la décision de la BNB de placer la banque KTB sous surveillance spéciale, ou encore présumée de circonstances telles que celles de l'espèce au principal.

71. À cet égard, il convient de souligner que l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 se limite à énoncer les circonstances dans lesquelles les autorités compétentes doivent procéder au constat de l'indisponibilité des dépôts d'un établissement de crédit, sans indiquer la forme que doit revêtir un tel constat.

72. Cela étant, il y a lieu de relever que, d'une part, dans le système de la directive 94/19, le constat d'indisponibilité des dépôts d'un établissement de crédit^d étermine le remboursement de ces dépôts par les systèmes de garantie et, d'autre part, conformément à l'article 10, paragraphe 1, de cette directive, ce constat est le point de départ du délai dans lequel doit intervenir ce remboursement.

73. Ainsi, compte tenu de ces éléments, l'indisponibilité des dépôts d'un établissement de crédit, au sens de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, doit nécessairement être constatée par une décision explicite des autorités compétentes ayant pour objet de déclarer cette indisponibilité, dès lors que toute autre interprétation créerait une situation d'insécurité à laquelle cette directive a précisément pour objet de remédier.

74. En effet, il ressort du vingt et unième considérant de la directive 94/19 que l'information des déposants est un élément essentiel de leur protection. En outre, ainsi qu'il est rappelé au point 56 du présent arrêt, cette directive vise à réaliser deux objectifs étroitement liés, à savoir la stabilité du système bancaire et la protection des déposants. Or, ces objectifs supposent que les déposants puissent déterminer avec certitude que leurs dépôts sont indisponibles et à partir de quel moment ils feront l'objet d'une procédure de remboursement afin d'éviter toute panique risquant de mettre en péril la stabilité du système bancaire.

75. Par ailleurs, le constat d'indisponibilité^d éterminant le remboursement des dépôts ainsi que le point de départ

du délai dans lequel doit intervenir ce dernier, les déposants et les fonds de garantie des dépôts doivent disposer d'une décision explicite, claire et précise, leur permettant de savoir rapidement et avec certitude que, à l'issue de l'évaluation figurant à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, les dépôts ont été déclarés indisponibles. Une telle décision assure, d'une part, que le fonds de garantie des dépôts est en mesure d'enclencher une procédure de remboursement et d'établir que le délai prévu à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19 a commencé à courir et, d'autre part, que les déposants peuvent faire valoir les droits que leur confère cette directive.

76. Il s'ensuit qu'une décision explicite doit être adoptée afin de constater l'indisponibilité des dépôts et qu'elle doit être portée, dès son adoption, à la connaissance du fonds de garantie des dépôts.

77. En outre, l'indisponibilité des dépôts ne saurait être déduite d'autres actes pris par l'autorité nationale compétente tels que la mise sous surveillance spéciale d'une banque ou présumée sur le fondement de circonstances telles que celles au principal, lesquels ne font pas suite à une évaluation de l'indisponibilité des dépôts telle que celle prescrite à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19.

78. Partant, il y a lieu de répondre à la quatrième question que l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 doit être interprété en ce sens que l'indisponibilité des dépôts, au sens de cette disposition, doit être constatée par un acte explicite de l'autorité nationale compétente et ne peut être déduite d'autres actes des autorités nationales, tels que la décision de la BNB de placer la banque KTB sous surveillance spéciale, ni présumée de circonstances telles que celles de l'affaire au principal.

(...)

Sur les septième et huitième questions

88. Par ses septième et huitième questions, qu'il y a lieu d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 1^{er}, point 3, sous i), et l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19 doivent être interprétés en ce sens qu'ils sont d'effet direct et confèrent aux déposants le droit d'intenter, au titre de la responsabilité de l'État pour une violation du droit de l'Union, à l'encontre de l'autorité publique tenue de constater l'indisponibilité des dépôts d'un établissement de crédit, telle que la BNB, un recours en réparation du préjudice prétendument causé par le remboursement tardif des dépôts. En cas de réponse affirmative, la juridiction de renvoi demande des indications complémentaires sur la notion de violation « suffi-

samment caractérisée », au sens du droit de l'Union, et s'interroge sur la pertinence de certaines circonstances factuelles de l'espèce aux fins de cette appréciation.

89. À titre liminaire, il convient de préciser que, contrairement à ce que soutient la BNB et ainsi que M^{me} l'avocat général l'a relevé aux points 78 à 82 de ses conclusions, les circonstances ayant donné lieu au litige au principal diffèrent de celles ayant donné lieu à l'arrêt du 12 octobre 2004, Paul e.a. (C-222/02, EU:C:2004:606), de sorte que les questions posées par la juridiction de renvoi ne trouvent pas de réponse dans cet arrêt.

90. Il ressort de l'arrêt du 12 octobre 2004, Paul e.a. (C-222/02, EU:C:2004:606), que, lorsque le droit national a établi un système de garantie des dépôts, la directive 94/19 ne s'oppose pas à une disposition nationale excluant que les particuliers puissent demander réparation des préjudices causés par une surveillance insuffisante ou défaillante de la part de l'autorité nationale de surveillance des établissements de crédit ou engager la responsabilité de l'État sur le fondement du droit de l'Union au motif que ces missions de surveillance sont accomplies dans l'intérêt général.

91. Or, en l'espèce, la juridiction de renvoi cherche à savoir si la responsabilité d'un État membre peut être engagée du fait de la transposition incorrecte de la directive 94/19 et de la mise en œuvre incorrecte du mécanisme de garantie des dépôts prévu par cette directive.

92. À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le principe de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union qui lui sont imputables est inhérent au système des traités sur lesquels cette dernière est fondée (arrêt du 26 janvier 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, point 29 et jurisprudence citée).

93. Ainsi, il incombe à chacun des États membres de s'assurer que les particuliers obtiennent réparation du préjudice que leur cause le non-respect du droit de l'Union, quelle que soit l'autorité publique auteur de cette violation et quelle que soit celle à laquelle incombe en principe, selon le droit de l'État membre concerné, la charge de cette réparation (arrêt du 25 novembre 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, point 46 et jurisprudence citée).

94. En outre, la Cour a itérativement jugé, concernant les conditions d'engagement de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union qui lui sont imputables, que les particuliers lésés ont un droit à réparation dès lors que

trois conditions sont réunies, à savoir que la règle de droit de l'Union violée a pour objet de leur conférer des droits, que la violation de cette règle est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le dommage subi par ces particuliers (arrêt du 28 juillet 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, point 22 et jurisprudence citée).

95. Il découle également d'une jurisprudence constante que la mise en œuvre de ces conditions permettant d'établir la responsabilité des États membres pour les dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union doit, en principe, être opérée par les juridictions nationales, conformément aux orientations fournies par la Cour pour procéder à cette mise en œuvre (arrêts du 25 novembre 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, point 48, ainsi que du 19 juin 2014, Specht e.a., C-501/12 à C-506/12, C-540/12 et C-541/12, EU:C:2014:2005, point 100).

96. S'agissant de la question de savoir si l'article 1^{er}, point 3, sous i), et l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19 sont d'effet direct et confèrent le droit d'intenter un recours en réparation du préjudice causé par le remboursement tardif des dépôts, il convient de souligner d'emblée que, le requérant se prévalant, devant la juridiction de renvoi, d'un préjudice causé par la violation de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 par la BNB, il n'y a pas lieu pour la Cour de se prononcer sur l'article 10, paragraphe 1, de cette directive.

97. En ce qui concerne l'effet direct de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, si une telle condition n'est pas exigée par la jurisprudence aux fins de l'engagement de la responsabilité d'un État membre pour violation du droit de l'Union (voir, par analogie, arrêt du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79, points 21 et 22), la juridiction de renvoi précise, toutefois, que, si ladite disposition a un effet direct, la BNB a violé le droit de l'Union en omettant de l'appliquer à la place des dispositions nationales de transposition de la directive 94/19.

98. À cet égard, il importe de rappeler que, dans tous les cas où les dispositions d'une directive apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, les particuliers sont fondés à les invoquer devant les juridictions nationales à l'encontre de l'État membre, soit lorsque celui-ci s'est abstenu de transposer dans les délais la directive en droit national, soit lorsqu'il en a fait une transposition incorrecte (arrêt du 25 juin 2015, Indėlių ir investicijų draudimas et Nemaniūnas, C-671/13, EU:C:2015:418, point 57).

99. Certes, l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 laisse une marge d'appréciation aux États membres afin de désigner l'autorité compétente pour constater l'indisponibilité des dépôts ainsi qu'une marge d'appréciation à celle-ci quant à l'examen de la situation financière de l'établissement de crédit concerné.

100. Toutefois, en indiquant que l'autorité compétente doit constater l'indisponibilité des dépôts dès que possible et au plus tard cinq jours ouvrables après avoir établi pour la première fois qu'un établissement de crédit n'a pas restitué les dépôts échus et exigibles, cette disposition énonce une obligation inconditionnelle et suffisamment précise dont il appartenait à la BNB, autorité désignée pour constater l'indisponibilité des dépôts, d'assurer le respect dans le cadre de ses compétences.

101. Une telle interprétation est sans préjudice du fait que l'autorité publique auteur de la violation du droit de l'Union doit être déterminée par les juridictions nationales selon le droit de l'État membre concerné.

102. S'agissant de la question de savoir si l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 constitue une règle du droit de l'Union ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers, il y a lieu de relever que la directive 94/19 vise notamment à protéger les déposants.

103. En outre, le constat d'indisponibilité des dépôts a une incidence directe sur la situation juridique d'un déposant dès lors que ce constat déclenche le mécanisme de garantie des dépôts et, par conséquent, le remboursement des déposants.

104. Dans ces conditions, il est manifeste que l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 constitue une règle du droit de l'Union ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers.

105. En ce qui concerne la condition tenant à l'existence d'une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, une telle violation implique une méconnaissance manifeste et grave par l'État membre des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation. Les éléments à prendre en considération à cet égard sont, notamment, le degré de clarté et de précision de la règle violée, l'étendue de la marge d'appréciation que la règle enfreinte laisse aux autorités nationales, le caractère excusable ou inexcusable d'une éventuelle erreur de droit, le caractère intentionnel ou involontaire du manquement commis ou du préjudice causé, ou encore la circonstance que les attitudes prises par une institution de l'Union européenne ont pu contribuer à l'omission, à l'adoption ou au main-

tien de mesures ou de pratiques nationales contraires au droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame, C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79, point 56).

106. En l'occurrence, il importe de souligner que, si la BNB dispose, en vertu de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, d'une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne le constat d'indisponibilité des dépôts d'un établissement de crédit, cette marge d'appréciation est néanmoins encadrée.

107. En effet, l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 précise clairement les conditions auxquelles le constat d'indisponibilité des dépôts est subordonné ainsi que le délai dans lequel un tel constat doit être opéré.

108. Par conséquent, si les conditions énoncées à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 sont réunies, l'autorité nationale compétente doit constater l'indisponibilité des dépôts dans le délai impératif de cinq jours.

109. Or, il ressort de l'analyse des circonstances de l'affaire au principal que, à la suite des informations fournies par la banque KTB au sujet des difficultés financières et des problèmes de liquidité rencontrés par celle-ci, la BNB a placé cette dernière sous surveillance spéciale en raison d'un risque d'insolvabilité et a décidé de suspendre l'ensemble des paiements et des opérations de la banque KTB. Ainsi, les mesures de surveillance de celle-ci attestent des doutes qu'éprouvait la BNB, compte tenu de la situation financière de la banque KTB, concernant la capacité de celle-ci à restituer les dépôts dans un bref délai. En outre, les mesures de suspension des paiements et des opérations de la banque KTB décidées par la BNB ont empêché la banque KTB de restituer les dépôts.

110. Outre ces éléments, il appartiendra également à la juridiction de renvoi de prendre en compte, afin d'apprécier l'illégalité du comportement de la BNB, le caractère intentionnel ou involontaire du préjudice causé.

111. Enfin, les autres circonstances mentionnées par la juridiction de renvoi ne sont pas pertinentes pour déterminer si, dans les circonstances de l'affaire au principal, en ne constatant pas l'indisponibilité des dépôts dans le délai de cinq jours prévu à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, la BNB a commis une violation suffisamment caractérisée, au sens du droit de l'Union.

112. En effet, premièrement, la circonstance que le Fonds ne disposait pas de suffisamment de fonds pour couvrir tous les dépôts garantis n'est pas pertinente dès lors qu'une telle circonstance ne figure pas parmi celles que l'autorité

nationale compétente doit prendre en considération aux fins de déterminer s'il y a lieu de constater l'indisponibilité des dépôts.

113. Deuxièmement, la circonstance que, durant la période au cours de laquelle les paiements étaient suspendus, l'établissement de crédit a été mis sous surveillance spéciale afin de le protéger de l'insolvabilité et le fait que le dépôt du requérant au principal a été remboursé après la constatation, par la BNB, de l'échec des mesures d'assainissement ne sont pas davantage pertinents. D'une part, ainsi que la Cour l'a précisé en réponse à la troisième question préjudicielle, la directive 94/19 ne subordonne pas le constat d'indisponibilité des dépôts à l'insolvabilité de l'établissement de crédit. D'autre part, la directive 94/19 vise à protéger les déposants en imposant que les dépôts dont ils sont titulaires soient garantis et remboursés dans des délais très brefs.

114. Troisièmement, la circonstance que le dépôt du requérant au principal a été remboursé, majoré des intérêts appliqués, y compris pour la période allant du 20 juin 2014 au 6 novembre 2014, est relative au dommage invoqué par M. Kantarev et non à l'existence d'une violation suffisamment caractérisée de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19.

115. Compte tenu des éléments qui précèdent et sous réserve des vérifications à effectuer par la juridiction de renvoi, le défaut de constat d'indisponibilité des dépôts dans le délai de cinq jours prévu à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, en dépit du fait que les conditions clairement énoncées à cette disposition étaient réunies, est susceptible de constituer, dans les circonstances de l'affaire au principal, une violation suffisamment caractérisée, au sens du droit de l'Union, les autres circonstances mentionnées par la juridiction de renvoi n'étant pas pertinentes à cet égard.

116. En ce qui concerne la troisième condition d'engagement de la responsabilité de l'État en raison d'une violation du droit de l'Union, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si, comme il semble ressortir du dossier soumis à la Cour, il existe un lien de causalité direct entre la violation de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 et le dommage subi par M. Kantarev.

117. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux septième et huitième questions que l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 est d'effet direct et constitue une règle de droit visant à conférer des droits aux particuliers permettant aux déposants d'intenter un recours en réparation du préjudice causé par le remboursement tardif des dépôts. Il appartient

à la juridiction de renvoi de vérifier, d'une part, si le défaut de constat d'indisponibilité des dépôts dans le délai de cinq jours ouvrables prévu à cette disposition, en dépit du fait que les conditions clairement énoncées à ladite disposition étaient réunies, constitue, dans les circonstances de l'affaire au principal, une violation suffisamment caractérisée, au sens du droit de l'Union, et, d'autre part, s'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le dommage subi par un déposant, tel que M. Kantarev.

Sur les première et deuxième questions

118. Par les première et deuxième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4, paragraphe 3, TUE ainsi que les principes d'équivalence et d'effectivité doivent être interprétés en ce sens que, en l'absence de procédure spécifique en Bulgarie pour engager la responsabilité de cet État membre concernant des dommages résultant d'une violation du droit de l'Union par une autorité nationale, ils s'opposent à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui, d'une part, prévoit deux voies de recours différentes relevant de la compétence de juridictions différentes et assorties de conditions différentes, et, d'autre part, subordonne le droit des particuliers d'obtenir réparation au caractère intentionnel du dommage causé par l'autorité nationale en cause, à l'obligation pour le particulier de rapporter la preuve de l'existence d'une faute, au paiement de taxes simple ou proportionnelle à la valeur du litige ou à l'annulation préalable de l'acte administratif à l'origine du dommage.

119. À cet égard, la juridiction de renvoi précise qu'il existe une divergence de jurisprudence en ce qui concerne le régime juridique applicable aux recours introduits à l'encontre de la BNB fondés sur une violation du droit de l'Union, certaines juridictions ayant estimé que de tels recours relevaient de la loi sur la responsabilité de l'État alors que d'autres juridictions ont considéré qu'ils relevaient du régime de responsabilité de droit commun, établis par la loi relative aux obligations et aux contrats. En outre, la loi sur la Banque nationale bulgare limite la responsabilité de celle-ci dans le cadre de l'exercice de ses fonctions de surveillance aux seuls dommages causés par des actes intentionnels.

120. Il convient de rappeler d'emblée que, selon la jurisprudence de la Cour, les trois conditions mentionnées au point 94 du présent arrêt sont suffisantes pour engendrer au profit des particuliers un droit à réparation (arrêt du 25 novembre 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, point 65 et jurisprudence citée).

121. Il en résulte que, si le droit de l'Union n'exclut en rien que la responsabilité de l'État pour violation de ce droit puisse être engagée dans des conditions moins restrictives sur le fondement du droit national, il s'oppose, en revanche, à ce que celui-ci impose des conditions supplémentaires à cet égard (arrêt du 25 novembre 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, point 66 et jurisprudence citée).

122. Il importe également de rappeler que, en l'absence de réglementation du droit de l'Union en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union (arrêt du 30 septembre 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, point 46 et jurisprudence citée).

123. Toutefois, la Cour a également précisé que, sous réserve du droit à réparation qui trouve directement son fondement dans le droit de l'Union dès lors que les conditions nécessaires à cette fin sont réunies, c'est dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il incombe à l'État de réparer les conséquences du préjudice causé, étant entendu que les conditions fixées par les législations nationales en matière de réparation des dommages ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne (principe d'équivalence) et ne sauraient être aménagées de manière à rendre, en pratique, impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation (principe d'effectivité) (arrêt du 26 janvier 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, point 31 et jurisprudence citée).

124. Le principe d'équivalence requiert que l'ensemble des règles applicables aux recours s'applique indifféremment aux recours fondés sur la violation du droit de l'Union et à ceux, similaires, fondés sur la méconnaissance du droit interne (arrêt du 15 mars 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, point 50 et jurisprudence citée).

125. Selon le principe d'effectivité, les règles procédurales nationales ne doivent pas être de nature à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (arrêt du 15 mars 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, point 52 et jurisprudence citée).

126. En l'occurrence, s'agissant des conditions de fond auxquelles un recours tel que celui du requérant au principal doit obéir, la loi sur la Banque nationale bulgare, en subordonnant le droit à réparation à l'existence du caractère intentionnel du dommage causé par celle-ci, soumet

ce droit à une condition allant au-delà de la violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union.

127. En ce qui concerne la condition issue de la loi relative aux obligations et aux contrats imposant au requérant au principal de rapporter la preuve de l'existence d'une faute, la Cour a déjà jugé que, si certains éléments objectifs et subjectifs qui, dans le cadre d'un système juridique national, peuvent être rattachés à la notion de « faute » sont susceptibles d'être pertinents, eu égard à la jurisprudence rappelée au point 105 du présent arrêt, pour apprécier si une violation du droit de l'Union est suffisamment caractérisée ou non, l'obligation de réparer les dommages causés aux particuliers ne saurait être subordonnée à une condition tirée de la notion de faute allant au-delà de la violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union (arrêt du 25 novembre 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, point 67 et jurisprudence citée).

128. Par conséquent, d'une part, le droit de l'Union s'oppose à ce que, dans le cadre d'un recours tel que celui au principal, le droit à réparation soit subordonné au caractère intentionnel du dommage causé par l'autorité nationale en cause. La responsabilité de la BNB dans un litige tel que celui au principal ne saurait dès lors être appréciée au regard des conditions figurant dans la loi sur la Banque nationale bulgare. D'autre part, il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer si la notion de « faute », au sens de la loi relative aux obligations et aux contrats va au-delà de la violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union.

129. Quant aux règles procédurales nationales, il convient de rappeler que la question de savoir si la compétence de la juridiction nationale et la procédure pour trancher le litige doivent dépendre de la qualité de l'autorité publique à qui l'infraction est imputable ainsi que des caractéristiques de la prétendue action ou inaction relève de l'autonomie procédurale des États membres (voir, en ce sens, arrêt du 30 septembre 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, point 47).

130. Ainsi, comme l'a souligné M^{me} l'avocat général au point 102 de ses conclusions, lorsque plusieurs procédures entrent en considération, le droit de l'Union n'a pas à désigner celle qui devrait s'appliquer. Néanmoins, le choix de la procédure appropriée et, partant, du régime de responsabilité doit respecter tant les conditions d'engagement de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union résultant de la jurisprudence de la Cour que les principes d'effectivité et d'équivalence.

131. S'agissant du principe d'équivalence, la Cour ne dispose d'aucun élément permettant de douter de la conformité à ce principe des règles établies par la loi sur la responsabilité de l'État ou par la loi relative aux obligations et aux contrats.

132. S'agissant du principe d'effectivité, la juridiction de renvoi s'interroge, premièrement, sur la conformité à ce principe de la taxe devant être acquittée au titre de la loi sur la responsabilité de l'État et de la loi relative aux obligations et aux contrats.

133. À cet égard, il importe de rappeler que chaque cas dans lequel se pose la question de savoir si une disposition procédurale nationale rend impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés aux particuliers par l'ordre juridique de l'Union doit être analysé en tenant compte de la place de cette disposition dans l'ensemble de la procédure, de son déroulement et de ses particularités, devant les diverses instances nationales (voir, en ce sens, arrêt du 6 octobre 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, point 36).

134. À cette fin, il convient de déterminer si la législation nationale subordonne l'exercice de l'action en réparation au paiement de la taxe et s'il existe des possibilités de dispense.

135. Il y a lieu, également, de tenir compte de l'importance de la taxe et du caractère insurmontable ou non de l'obstacle qu'elle constitue éventuellement pour l'accès à la justice (voir, par analogie, arrêt du 22 décembre 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, point 61).

136. Il ressort du dossier soumis à la Cour que, dans un litige tel que celui au principal, une personne physique telle que M. Kantarev doit, pour un recours fondé sur la loi sur la responsabilité de l'État, s'acquitter d'une taxe fixe d'un montant de 10 BGN (environ 5 euros) et, pour un recours fondé sur la loi relative aux obligations et aux contrats, d'une taxe proportionnelle, fixée à 4 % de la valeur du litige.

137. Compte tenu des informations dont dispose la Cour, une taxe fixe d'un montant de 10 BGN (environ 5 euros) n'apparaît pas constituer un obstacle insurmontable pour l'accès à la justice, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

138. En revanche, il n'est pas exclu qu'une taxe proportionnelle, fixée à 4 % de la valeur du litige, constitue un obstacle important à l'exercice du droit à réparation notamment en l'absence de possibilité de dispense de paiement d'une telle taxe, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

139. Deuxièmement, la juridiction de renvoi se demande si le fait que la loi sur la responsabilité de l'État limite le droit à réparation aux seuls cas dans lesquels le dommage résulte d'un acte illégal annulé ou d'une action ou inaction factuelle illégales de l'administration est conforme au principe d'effectivité.

140. À cet égard, il y a lieu de rappeler que, concernant la mise en œuvre des voies de droit disponibles afin de mettre en cause la responsabilité d'un État membre pour violation du droit de l'Union, la Cour a déjà déclaré que le juge national peut vérifier si la personne lésée a fait preuve d'une diligence raisonnable pour éviter le préjudice ou en limiter la portée et si, notamment, elle a utilisé en temps utile toutes les voies de droit qui étaient à sa disposition (arrêt du 25 novembre 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, point 75 et jurisprudence citée).

141. En effet, selon un principe général commun aux systèmes juridiques des États membres, la personne lésée, au risque de devoir supporter elle-même le dommage, doit faire preuve d'une diligence raisonnable pour limiter la portée du préjudice (arrêt du 25 novembre 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, point 76 et jurisprudence citée).

142. Toutefois, il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'il serait contraire au principe d'effectivité d'imposer aux personnes lésées d'avoir systématiquement recours à toutes les voies de droit à leur disposition quand bien même cela engendrerait des difficultés excessives ou ne pourrait être raisonnablement exigé d'elles (arrêt du 25 novembre 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, point 77 et jurisprudence citée).

143. Ainsi, l'obligation de faire préalablement constater l'annulation de l'acte administratif à l'origine du dommage n'est pas, en soi, contraire au principe d'effectivité. Toutefois, une telle obligation peut rendre excessivement difficile l'obtention de la réparation des dommages occasionnés par la violation du droit de l'Union si, en pratique, cette annulation est exclue (voir, en ce sens, arrêt du 9 septembre 2015, Ferreira da Silva e Brito e.a., C-160/14, EU:C:2015:565, point 51) ou très limitée.

144. En l'occurrence, il convient de souligner que l'exigence tenant à l'illégalité de l'acte de l'autorité administrative ou à l'illicéité de son action ou de son inaction constitue non pas une exigence procédurale, mais une condition d'engagement de la responsabilité de l'État qui s'apparente à la notion de violation suffisamment caractérisée, au sens du droit de l'Union.

145. En revanche, constitue une exigence procédurale le fait de subordonner l'engagement de la responsabilité de

l'État et, partant, le droit à réparation à l'annulation préalable, et selon la procédure prévue à cet effet, de l'acte administratif qui serait à l'origine du dommage.

146. Afin de déterminer si cette exigence est, dans une situation telle que celle en cause au principal, contraire au principe d'effectivité, il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier, au regard de l'ensemble des circonstances de l'affaire au principal, de la législation bulgare et, en particulier, des modalités procédurales des recours en annulation des actes administratifs ainsi que des conditions auxquelles une telle annulation est subordonnée, si l'annulation de l'acte administratif à l'origine du dommage en cause est, en pratique, exclue ou très limitée.

147. L'article 4, paragraphe 3, TUE ainsi que les principes d'équivalence et d'effectivité doivent être interprétés en ce sens que, en l'absence d'une procédure spécifique en Bulgarie pour engager la responsabilité de cet État membre concernant des dommages résultant d'une violation du droit de l'Union par une autorité nationale :

- ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui prévoit deux voies de recours différentes relevant de la compétence de juridictions différentes et assorties de conditions différentes, pour autant que la juridiction de renvoi détermine si, au regard du droit national, la responsabilité d'une autorité nationale telle que la BNB doit être engagée sur le fondement de la loi sur la responsabilité de l'État ou de la loi relative aux obligations et aux contrats et que chacune des deux voies de recours respecte les principes d'équivalence et d'effectivité ;
- ils s'opposent à une réglementation nationale qui subordonne le droit des particuliers d'obtenir réparation à la condition supplémentaire tirée du caractère intentionnel du dommage causé par l'autorité nationale en cause ;
- ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui subordonne le droit des particuliers d'obtenir réparation à l'obligation pour le particulier de rapporter la preuve de l'existence d'une faute pour autant, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, que la notion de « faute » ne va pas au-delà de la notion de « violation suffisamment caractérisée » ;
- ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui prévoit le paiement de taxes simple ou proportionnelle à la valeur du litige pour autant, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, que le paiement d'une taxe simple ou d'une taxe proportionnelle à la valeur du litige n'est pas contraire au principe d'effectivité, eu égard au montant et à l'importance de la taxe, au caractère insurmontable ou non de l'obstacle qu'elle

constitue éventuellement pour l'accès à la justice, à son caractère obligatoire ainsi qu'aux possibilités de dispense, et

- ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui subordonne le droit des particuliers d'obtenir réparation à l'annulation préalable de l'acte administratif à l'origine du dommage, pour autant, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier, que cette exigence peut raisonnablement être requise de la personne lésée.

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 (cinquième chambre) dit pour droit :

C1) L'article 1^{er}, point 3, et l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, relative aux systèmes de garantie des dépôts, telle que modifiée par la directive 2009/14/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2009, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent, d'une part, à une législation nationale selon laquelle le constat de l'indisponibilité des dépôts dépend de l'insolvabilité de l'établissement de crédit et de la révocation de l'agrément bancaire de cet établissement et, d'autre part, à ce qu'il soit dérogé aux délais prévus, par ces dispositions, pour constater l'indisponibilité des dépôts et pour rembourser ces dépôts, au motif qu'il serait nécessaire que l'établissement de crédit soit placé sous surveillance spéciale.

C2) L'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, telle que modifiée par la directive 2009/14, doit être interprété en ce sens que l'indisponibilité des dépôts, au sens de cette disposition, doit être constatée par un acte explicite de l'autorité nationale compétente et ne peut être déduite d'autres actes, tels que la décision de la Balgarska Narodna Banka (Banque nationale bulgare) de placer la Korporativna Targovska Banka sous surveillance spéciale, ni présumée de circonstances telles que celles de l'affaire au principal.

C3) L'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, telle que modifiée par la directive 2009/14, doit être interprété en ce sens que le constat de l'indisponibilité d'un dépôt bancaire, au sens de cette disposition, ne saurait être subordonné à la condition que le titulaire de ce dépôt

ait préalablement fait, auprès de l'établissement de crédit concerné, une demande de retrait des fonds, restée infructueuse.

C4) L'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, telle que modifiée par la directive 2009/14, est d'effet direct et constitue une règle de droit visant à conférer des droits aux particuliers permettant aux déposants d'intenter un recours en réparation du préjudice causé par le remboursement tardif des dépôts. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, d'une part, si le défaut de constat d'indisponibilité des dépôts dans le délai de cinq jours ouvrables prévu à cette disposition, en dépit du fait que les conditions clairement énoncées à ladite disposition étaient réunies, constitue, dans les circonstances de l'affaire au principal, une violation suffisamment caractérisée, au sens du droit de l'Union, et, d'autre part, s'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le dommage subi par un déposant, tel que M. Nikolay Kantarev.

C5) L'article 4, paragraphe 3, TUE ainsi que les principes d'équivalence et d'effectivité doivent être interprétés en ce sens que, en l'absence d'une procédure spécifique en Bulgarie pour engager la responsabilité de cet État membre concernant des dommages résultant d'une violation du droit de l'Union par une autorité nationale :

- ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui prévoit deux voies de recours différentes relevant de la compétence de juridictions différentes et assorties de conditions différentes, pour autant que la juridiction de renvoi détermine si, au regard du droit national, la responsabilité d'une autorité nationale telle que la Banque nationale bulgare doit être engagée sur le fondement du *Zakon za otgovornostta na darzhavata i*

obshtinite za vredi (loi relative à la responsabilité de l'État et des communes pour les dommages causés) ou du *Zakon za zadalzhniata i dogovorite* (loi relative aux obligations et aux contrats) et que chacune des deux voies de recours respecte les principes d'équivalence et d'effectivité ;

- ils s'opposent à une réglementation nationale qui subordonne le droit des particuliers d'obtenir réparation à la condition supplémentaire tirée du caractère intentionnel du dommage causé par l'autorité nationale en cause ;
- ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui subordonne le droit des particuliers d'obtenir réparation à l'obligation pour le particulier de rapporter la preuve de l'existence d'une faute pour autant, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, que la notion de « faute » ne va pas au-delà de la notion de « violation suffisamment caractérisée » ;
- ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui prévoit le paiement de taxes simple ou proportionnelle à la valeur du litige pour autant, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, que le paiement d'une taxe simple ou d'une taxe proportionnelle à la valeur du litige n'est pas contraire au principe d'effectivité, eu égard au montant et à l'importance de la taxe, au caractère insurmontable ou non de l'obstacle qu'elle constitue éventuellement pour l'accès à la justice, à son caractère obligatoire ainsi qu'aux possibilités de dispense, et
- ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui subordonne le droit des particuliers d'obtenir réparation à l'annulation préalable de l'acte administratif à l'origine du dommage, pour autant, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier, que cette exigence peut raisonnablement être requise de la personne lésée.

Note

La responsabilité de l'Etat du fait des autorités de contrôle

Jean-Luc FAGNART

Professeur émérité à l'ULB Doctorandus, Instituut Financieel Recht, UGent

1. L'arrêt commenté prononcé le 4 octobre 2018 par la Cour de Justice est intéressant à plus d'un titre. Il rappelle notamment que le principe de la protection juridictionnelle effective des droits conférés aux justiciables par le droit de l'Union, exige que la personne lésée dispose d'un recours effectif contre les autorités publiques auxquelles la violation du droit de l'Union est imputable.

Pour apprécier la portée de l'arrêt, il semble opportun de le replacer brièvement dans son cadre factuel (sect.1) et dans le cadre juridique général qui préexistait à l'arrêt (sect. 2). On pourra ensuite rechercher ce que l'arrêt apporte de neuf par rapport au droit antérieur (sect.3).

Il importe toutefois de préciser d'emblée que la présente note n'est qu'un commentaire d'arrêt. Elle n'a nullement l'ambition d'examiner de manière approfondie le régime

de responsabilité des autorités de contrôle. Ce régime a fait l'objet de nombreuses études de haut niveau auxquelles le lecteur peut se référer¹. La présente note ne va certainement pas s'immiscer dans les controverses de droit bulgare évoquées par l'arrêt².

Section 1. Le cadre factuel

2. Le cadre factuel est décrit par l'arrêt commenté de façon claire et circonstanciée (voy. les points 26 à 40).

De façon très succincte, les faits peuvent être résumés comme il suit.

Nikolay Kantarev avait placé des fonds dans une banque bulgare sur un compte devant produire des intérêts à taux fixe. Peu après, la banque a dû faire face à une crise de liquidités et a suspendu ses paiements. La *Balgarska Narodna Banka* (Banque Nationale Bulgare, ci-après BNB) en a immédiatement été informée. Elle a pris différentes mesures, notamment une mise sous surveillance spéciale pour trois mois. La BNB a finalement dû révoquer l'agrément de la banque, devenue insolvable. Ce n'est toutefois que près de six mois plus tard, que M. Kantarev a pu percevoir les fonds qui lui ont été versés par le Fonds de garantie des dépôts bancaires organisé conformément à la directive 94/19/CE.

Monsieur Kantarev a introduit un recours à l'encontre de la BNB, faisant valoir que cette institution aurait dû constater l'indisponibilité des dépôts dans un délai de cinq jours ouvrables après l'adoption de la décision de mise sous surveillance spéciale de la banque débitrice (voy. l'arrêt, point n° 32). Il en déduisait que la BNB a commis une violation du droit de l'Union lui ouvrant un droit à réparation du préjudice correspondant à une perte des intérêts de retard.

Après bien des avatars de procédure, le tribunal administratif de Varna a posé de nombreuses questions préjudicielles à la Cour de Justice. L'arrêt reproduit ci-dessus y répond.

Section 2. Le cadre juridique antérieur à l'arrêt

§ 1. Le droit de l'Union européenne

3. Par son célèbre arrêt *Francovich*, la Cour de Justice a consacré le principe suivant lequel le droit communautaire impose aux Etats membres l'obligation de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire qui leur sont imputables³. La Cour de Justice a précisé des conditions de cette responsabilité par l'arrêt '*Brasserie du Pêcheur*', qui est d'une importance majeure⁴. Cet arrêt souligne que la responsabilité de l'Etat peut être engagée même lorsque la violation du droit communautaire est le fait du législateur national⁵. Cet arrêt précise qu'un droit à réparation existe dès que trois conditions sont réunies, « à savoir que la règle de droit violée ait pour objet de conférer des droits aux particuliers, que la violation soit suffisamment caractérisée, enfin qu'il existe un lien de causalité directe entre la violation de l'obligation qui incombe à l'Etat et le dommage subi par les personnes lésées »⁶.

Ce qui importe, à ce stade de l'exposé, est la première condition de la responsabilité, à savoir que la règle de droit violée ait pour objet de conférer des droits aux particuliers.

L'existence de droits conférés aux particuliers par les règles régissant la responsabilité des autorités de contrôle dans le secteur financier était au centre des débats dans l'affaire qui a abouti à l'arrêt '*Peter Paul*'.

4. Dans le cadre du procès intenté par Peter Paul et d'autres, le Bundesgerichtshof avait posé à la Cour de Justice des questions préjudicielles. Celle-ci a répondu en substance :

- a) Les dispositions des directives européennes ont pour objectif d'assurer aux déposants que les établissements de crédit dans lesquels ils effectuent leurs dépôts appartiennent à un système de garantie des dépôts, de sorte que soient sauvegardés leurs droits à être indemnisés en cas d'indisponibilité de leurs dépôts, conformément aux règles prévues par la directive 94/19/CE. Dès lors que cette garantie est assurée, elles n'accordent pas aux

1. Voy. notamment X. DIEUX, « Questions relatives à la responsabilité civile des autorités de contrôle ou de surveillance en matières économique et financière », in (dir. J.B. Buyle) *Les responsabilités de l'entreprise*, Jeune Barreau de Bruxelles, 2007, 327-362 ; B. GLANSORFF, « Les autorités de contrôle prudentiel des établissements de crédit. Aperçu de droit comparé », in *Les autorités de contrôle du marché financier, des assurances et de la concurrence. Bilan et perspectives*, Bruxelles, 2002, 219 et s. ; F. Peeters et H. Braeckmans, « De aansprakelijkheid van de prudentiële toezichthouder binnen het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme », in R. HOUBEN et W. VANDENBRUWAENE (dir.), *The New Banking Supervision*, Intersentia, 2016, série « Privaat en Publiek Financieel Recht, n°1, pp. 215 à 262 ; M. TISON, « Challenging the prudential supervisor – Liability versus (regulatory) immunity », *Financial Law Institute Working Paper*, n° 2003-04, <https://ssrn.com/abstract=414901> ; M. TISON, « Do not attack the watchdog ! Banking supervisor's liability after Peter Paul », *Common Market Law Review*, 2005, 639-675 ; M. TISON, « Aansprakelijkheid van de prudentiële toezichthouder : een juridische benadering in vergelijkend en Europees perspectief », in *Financiële regulering : op zoek naar nieuwe evenwichten*, Anvers, Intersentia, 2003, série 'Instituut Financieel Recht', n° 4, vol. 2, 385-447 ; P. VAN OMMESLAGHE et J.M. GOLLIER, « Le contrôle prudentiel et le consumérisme en droit financier », in *Financiële regulering : op zoek naar nieuwe evenwichten*, Anvers, Intersentia, 2003, série 'Instituut Financieel Recht', n° 3, vol. 1, 3 et s.

2. Voyez l'arrêt commenté, notamment les points 35 et 38.

3. C.J.C.E., 19 novembre 1991, *Francovich*, aff. C-6/90 et C-9/90, *Rec.*, 1991, I, 5357, spéc. point n° 37.

4. C.J.C.E., 5 mars 1996, *Brasserie du Pêcheur*, C-46/93 et C-48/93.

5. Arrêt '*Brasserie du Pêcheur*', point n° 32 à 36.

6. Arrêt '*Brasserie du Pêcheur*', point n° 51.

déposants un droit à ce que les autorités compétentes assurent dans leur intérêt les mesures de surveillance⁷.

b) Dès lors que le système de garantie des dépôts est organisé, la directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 1994, relative aux systèmes de garantie des dépôts, ne s'oppose pas à une règle nationale selon laquelle les missions de l'autorité nationale de surveillance des établissements de crédit ne sont accomplies que dans l'intérêt général, ce qui peut exclure, selon le droit national, que les particuliers puissent demander la réparation des préjudices causés par une surveillance défectueuse de la part de cette autorité.

5. Dans l'affaire 'Peter Paul', le litige de fond relevait du droit allemand, qui connaît la théorie de la relativité aquilienne (« *Schutznormtheorie* »). En vertu de celle-ci, seules les personnes que la norme a pour but de protéger ont le droit de se plaindre d'une violation de la norme.

Dans l'élaboration de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, le législateur belge a étrangement, comme on le verra (n° 6), pensé pouvoir s'inspirer des normes du droit allemand.

§ 2. Le droit belge

A. Une mission d'intérêt général

6. L'article 68 de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier commence par l'affirmation : « La FSMA exécute ses missions exclusivement dans l'intérêt général ».

Cette phrase, en droit belge, ne peut avoir les effets que le législateur pensait sans doute pouvoir lui donner.

En effet, la théorie de la relativité aquilienne ne fait pas partie du droit positif belge. La jurisprudence la condamne formellement⁸.

En outre, la logique permet de penser, comme l'a rappelé la Cour de cassation du Luxembourg, que la circonstance qu'une norme ait été édictée dans le but de protéger l'intérêt général, n'exclut pas qu'elle puisse, au même titre,

protéger les intérêts privés et qu'un particulier puisse invoquer la violation de cette norme pour fonder une action en responsabilité délictuelle⁹.

B. L'immunité relative des autorités de contrôle du système financier

7. Après avoir affirmé que l'exercice du contrôle s'effectue dans l'intérêt général, l'article 68 de la loi du 2 août 2002 dispose : « La FSMA exécute ses missions exclusivement dans l'intérêt général. La FSMA, les membres de ses organes et les membres de son personnel n'encourent aucune responsabilité civile en raison de leurs décisions, actes ou comportements dans l'exercice des missions légales de la FSMA, sauf en cas de dol ou de faute lourde ».

Une disposition pratiquement identique figure à l'article 12bis, § 3 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique¹⁰. La relative immunité des autorités de contrôle a été discutée en doctrine¹¹ et également lors des travaux préparatoires de la loi du 2 août 2002. L'Exposé des motifs présente plusieurs arguments à l'appui de la solution proposée¹².

1° L'enseignement du droit comparé

8. L'Exposé des motifs énonce :

« Aux Etats-Unis, la *Federal Reserve* ne peut être tenue pour responsable dans des domaines de contrôle où elle dispose des compétences d'appréciation discrétionnaire¹³. En Grande-Bretagne, le *Financial Services and Markets Act 2000* a mis en place un système d'immunité dont bénéficie le FSA à moins que l'acte ou l'absence de tout acte soit imputable à la mauvaise foi ou que le manquement ne provoque une violation des droits de l'homme. Des dispositions similaires existent dans d'autres pays limitrophes, même s'il ne s'agit pas d'une approche uniforme, (...) ».

9. Le droit comparé est un argument important. Il a fait l'objet d'un examen souvent approfondi dans un bon nombre d'études¹⁴. Ces études font apparaître que le droit des différents Etats n'est pas monolithique. Michel Tison a bien montré que le droit des différents pays de l'Union

7. C.J.C.E., n° C-222/02, 12 octobre 2004, *Peter Paul c/ Bundesrepublik Deutschland*, Rec., 2004-I, 9425, points 29 à 31.

8. Gand (ch.réun.), 10 décembre 1964, RGAR, 1965, n° 7410, note R.O. DALCQ ; Cass., 2 mai 1985, Pas., 1985, 10081 ; JT, 1986, 438 ; RDC, 1985, 631, note I. VEROUGSTRAETE.

9. Cass.lux., 26 mars 2015, DAOR, 2015, 49, note O. POELMANS.

10. L'article 12bis § 3 de la loi du 22 février 1998 a été introduit dans cette loi par l'arrêté royal du 3 mars 2011 mettant en œuvre l'évolution des structures de contrôle du secteur financier.

11. Voy. les références citées à la note 1 ci-dessus.

12. Doc.parl., Ch.repr., 2001-2002, doc. 1842/001 et 1843/001, 94-96.

13. Sur l'appréciation discrétionnaire, voy. ci-dessous, n° 28 à 32.

14. B. GLANSDORFF, « Les autorités de contrôle prudentiel... », *op.cit.*, 219 et s. ; M. TISON, « Challenging the prudential supervisor... », *op.cit.*, spéc. 6-19 ; F. PEETERS et H. BRAECKMANS, « De aansprakelijkheid van de prudentiële toezichthouder (...) », *op.cit.*, 220 et sv. ; M. TISON, « Do not attack the watchdog !... », *op.cit.*, spéc. : « II. Overview of liability regimes in selected EU countries ».

européenne peut être classé en trois catégories : la première comprend les Etats où il n'y a pas de règles spécifiques de responsabilité pour les autorités de contrôle ; la deuxième englobe les Etats qui connaissent une législation limitative ou exonératoire de responsabilité ; la troisième catégorie est celle des Etats où des limitations de responsabilité résultent du droit commun¹⁵.

On ne peut donc tirer aucune solution évidente de l'étude du droit comparé.

2° La protection des autorités de contrôle

10. L'Exposé des motifs énonce :

« Compte tenu de la nature particulière desdites missions et des risques qui y sont afférents (ceux-ci permettant de justifier ce traitement au regard des articles 10 et 11 de la Constitution), il convient de veiller à ce que l'autorité de contrôle puisse exercer ses missions dans un environnement juridique apaisé. Il convient, en particulier d'éviter que l'action de l'autorité de contrôle ne puisse être paralysée par le risque d'engager sa responsabilité à chaque acte posé par elle. C'est la raison pour laquelle la recommandation n° 1 du Comité de Bâle sur la Supervision bancaire prévoit, notamment, que le cadre légal applicable aux autorités de contrôle doit protéger ses dernières contre le risque de responsabilité pour des actes de contrôle exercés de bonne foi dans l'exercice de leurs missions ».

11. L'argument est pertinent en ce qui concerne les membres des organes de contrôle. C'est pour des motifs identiques que le Code judiciaire organise l'immunité des juges, sauf les cas de prise à partie¹⁶. L'argument est moins pertinent en ce qui concerne la responsabilité de l'autorité de contrôle elle-même ou la responsabilité de l'Etat. Le parallèle avec la responsabilité du pouvoir judiciaire peut être poursuivie.

La Cour de cassation a précisé :

« Les articles 1140 à 1147 du Code judiciaire ne dérogent au régime de droit commun des articles 1382 et 1383 du Code civil qu'en ce qui concerne la mise en cause de la responsabilité personnelle des juges et des officiers du Ministère public ; il ne s'en déduit pas que la responsabilité civile de l'Etat ne saurait jamais être engagée sur la base

de ces dispositions du Code civil lorsque, dans les cas pouvant donner lieu à prise à partie ou en dehors de ces cas, un juge ou un officier du Ministère public commet, dans l'exercice de ses fonctions, une faute dommageable »¹⁷. L'immunité du juge n'exclut nullement la responsabilité de l'Etat¹⁸.

Abondant dans le même sens, la Cour de Justice a décidé :

« Il convient de préciser que le principe de responsabilité visé concerne non la responsabilité personnelle du juge, mais celle de l'Etat. Or, il n'apparaît pas que la possibilité de voir engager sous certaines conditions la responsabilité de l'Etat pour des décisions juridictionnelles contraires au droit communautaire comporte des risques particuliers de remise en cause de l'indépendance d'une juridiction statuant en dernier ressort »¹⁹.

12. L'argument fondé sur les recommandations du Comité de Bâle semble, à première vue, impressionnant. On peut penser en effet que « un système de contrôle bancaire efficace » postule un « cadre juridique approprié », ce qui implique notamment « la protection juridique des autorités prudentielles ». Ces solutions ont convaincu certains auteurs²⁰.

Le professeur Tison a toutefois exposé que les recommandations du Comité de Bâle émanent des autorités de contrôle qui le composent, en sorte que les recommandations adoptées ne sont pas l'expression d'une sagesse sereine et impartiale²¹.

C. La faute de l'entreprise contrôlée

13. L'Exposé des motifs énonce :

« Il importe également de souligner que la responsabilité de l'autorité de contrôle ne peut pas se substituer à celle des entreprises sous statut de contrôle. Le contraire reviendrait à faire assumer par les autorités publiques une responsabilité pour les fautes commises par des entreprises privées. Il convient donc de distinguer clairement la faute commise par l'entreprise contrôlée (faute de gestion, indécatesse,...) de celles commises par l'autorité de contrôle dans l'exercice de sa mission (par exemple le fait de ne pas prendre une des mesures prévues par la loi lorsqu'elle est informée d'une situation qui le justifierait) ».

15. M. TISON, « Do not attack the watchdog ! », *op.cit.*

16. Code judiciaire, art.1140.

17. Cass., 19 décembre 1991, *Pas.*, 1991, 316, avec les conclusions du Ministère public.

18. J.L. FAGNART, « Propos sur la responsabilité de l'Etat dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle », in *La responsabilité professionnelle des magistrats*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 66-81.

19. C.J.C.E., 30 septembre 2003, Köbler, C-22401, point n°42.

20. A. BRUYNEEL, « Surveillance des établissements de crédit, indemnisation... », *op.cit.*, 462 et s., spéc. 466.

21. M. TISON, « Do not attack the watchdog !... », *op.cit.*, 639 et sv.

Lors de la discussion du projet de loi à la Commission des finances de la Chambre, le Ministre a explicité la pensée du gouvernement : « La responsabilité de l'autorité de contrôle ne peut se substituer à celle des entreprises sous statut de contrôle »²².

14. Le Ministre ne semble pas avoir bien compris le problème. Il n'est pas question de « substituer » à la responsabilité des entreprises contrôlées, la responsabilité de l'autorité de contrôle. S'il y a des fautes commises par l'une et par l'autre, il y a responsabilité de l'une et de l'autre.

Les principes régissant cette question sont très clairs.

Dans une célèbre affaire où l'on a beaucoup parlé de la perte d'une chance, il a été clairement décidé que l'Etat belge et la Ville de Liège, en raison des carences de la police, étaient responsables d'une agression au vitriol commise par un macho délirant²³. Le principe est que l'autorité publique, qui dispose d'un pouvoir de contrôle, engage sa responsabilité si elle effectue des contrôles insuffisants²⁴. Un arrêt a retenu la responsabilité de la Commission de la Bourse qui a négligé d'exercer sa surveillance sur les activités d'un agent de change ayant fait l'objet de plaintes de ses clients²⁵. L'autorité de contrôle, en l'espèce le CAA (Commissariat Aux Assurances, Luxembourg) commet un acte illicite en refusant, en sa qualité de régulateur, de répondre à un preneur d'assurance, sur la question du respect de ses circulaires par une entreprise contrôlée²⁶.

La faute de l'entreprise contrôlée n'élide pas la faute éventuelle de l'autorité de contrôle.

D. La spécificité du contrôle prudentiel

15. L'Exposé des motifs avait précisé : « Le contrôle prudentiel se distingue des autres types de contrôle en ce qu'il porte prioritairement sur la solvabilité et la liquidité des entreprises concernées²⁷ ». L'Exposé des motifs soutient ensuite : « Cette limitation de responsabilité n'apparaît pas comme étant en contradiction avec les articles 10 et 11 de

la Constitution dans la mesure où la situation des autres pouvoirs publics chargés des missions de surveillance et de contrôle n'est pas identique, n'exerçant pas de missions de contrôle de type prudentiel ».

16. Le contrôle prudentiel présente assurément des spécificités²⁸.

On peut néanmoins se demander pourquoi le contrôle prudentiel mériterait un régime spécifique. Est-il plus compliqué ? Est-il plus important que celui confié aux autorités chargées d'un contrôle sécuritaire (de l'Inspection du travail de la Sécurité de l'Etat) ou d'une mission de contrôle de type sanitaire (par exemple : l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé) ? Pourquoi ne pas conférer le même régime d'immunité aux réviseurs d'entreprises (qui effectuent un contrôle presque prudentiel) et aux ordres des professionnels chargés d'un contrôle déontologique ?

Ces questions montrent que la spécificité du contrôle prudentiel est un argument dont la pertinence reste à démontrer.

Il n'en demeure pas moins que le contrôle prudentiel implique en soi un très large pouvoir d'appréciation. Cette large marge d'appréciation est de nature à réduire sensiblement les cas dans lesquels l'autorité chargée du contrôle prudentiel pourrait se voir reprocher une violation caractérisée du droit de l'Union²⁹.

Section 3. L'apport de l'arrêt commenté

17. L'arrêt Kantarev s'inscrit dans un cadre factuel relativement différent de celui de l'arrêt Peter Paul. L'arrêt commenté relève en effet qu'il ressort de l'arrêt Peter Paul que si le droit national a établi un système de garantie des dépôts, la directive 94/19 ne s'oppose pas à une disposition nationale excluant que les particuliers puissent demander réparation des préjudices causés par une surveillance insuf-

22. Doc.parl., Ch.repr., 2001-2002, doc. 50.1842/004, spéc. 129.

23. Liège, 27 novembre 1996, *RRD*, 1997, 14 ; - Cass., 19 juin 1998, *Pas.*, 1998, 763 ; - Cass. (ch.réun.), 1^{er} avril 2004, *Pas.*, 2004, 527, concl. T. Werquin ; - Mons, 10 octobre 2005, *JT*, 2005, 717.

24. Cass., 12 décembre 1968, *Pas.*, 1968, 343 ; *RCJB*, 1970, 241, note F. DELPÉRÉE.

25. Bruxelles, 26 septembre 1974, *Pas.*, 1975, II, 54 ; *JT*, 1975, 226.

26. Trib.administratif Luxembourg (2^e ch.), 14 mai 2018, inédit, Rôle n°37054a, Scohy c/CAA. Selon la Cour de cassation, « La transgression matérielle d'une disposition légale ou réglementaire constitue en soi une faute qui entraîne la responsabilité civile de son auteur, à condition que cette transgression soit commise librement et consciemment » (Cass., 7 février 2017, *RCJB*, 2018, 37 et sv., note J.L. FAGNART : « Vers la faute objective ? »).

27. Doc.parl., Chambre, 2001-2002, doc. 1842/001 et 1843/001, p. 95.

28. Sur différents aspects du contrôle prudentiel, voy. : J.P. SERVAIS et J.P. DEGUÉE, « Bancassurfinance : le contrôle prudentiel de la CBFA », in (dir. J.L. Fagnart) *Bancassurfinance*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 59-109 ; - P. VAN OMMESLAGHE et J.M. GOLLIER, « Le contrôle prudentiel et le consumérisme en droit financier », in *Financiële regulering : op zoek naar nieuwe evenwichten*, Anvers, Intersentia, 2003, série 'Instituut Financieel Recht', vol. 1, 3-37 ; - M. TISON, « Aansprakelijkheid van de prudentiële toezichthouder... », *op.cit.*, vol. 2, 385-447. Voy. aussi : J.M. BINON, « La réforme européenne du contrôle prudentiel de l'assurance après la crise financière de 2008-2009 : à défi global, réponse globale ? », *Bull.ass.*, 2011, doss. n° 17, 83-114 ; - F. LONGFILS, « La liberté tarifaire s'arrête là où commencent le contrôle prudentiel et la protection du consommateur d'assurances », *Bull.ass.*, 2013, 320-325.

29. Voy. ci-dessous, § 3.B.

fisante ou défaillante de la part de l'autorité nationale de surveillance des établissements de crédit³⁰. En revanche, dans l'arrêt *Kantarev*, la question posée était de savoir « si la responsabilité d'un Etat membre peut être engagée du fait de la transposition incorrecte de la directive 94/19 ou de la mise en œuvre incorrecte du mécanisme de garantie des dépôts prévu par cette directive »³¹.

Dans ce cadre particulier, l'arrêt commenté constate que certaines dispositions de la directive 94/19 ont pour objet notamment de protéger les déposants (§ 1). Il opère un véritable retour aux sources (§ 2) qui conduit à s'interroger sur la notion de « violation caractérisée du droit de l'Union » (§ 3). L'arrêt commenté précise aussi certaines autres règles régissant la responsabilité des Etats membres (§ 4).

§ 1. La protection des déposants

18. L'arrêt rappelle que la première condition d'engagement de la responsabilité de l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par une violation du droit de l'Union, est que la règle de droit de l'Union violée ait pour objet de conférer des droits aux particuliers.

Compte tenu de l'effet direct de l'article 1.3 de la directive 94/19, les particuliers peuvent s'en prévaloir devant les juridictions nationales, ce qui signifie que la directive 94/19 qui vise notamment à protéger les déposants, confère nécessairement à ceux-ci des droits dont ils peuvent se prévaloir³². Il énonce en effet que « la protection des déposants exige que leurs dépôts soient remboursés dans les meilleurs délais à compter de leur indisponibilité afin que les déposants ne soient pas privés de leurs économies et ne se trouvent pas, de ce fait, dans l'impossibilité de pourvoir, notamment, à leurs dépenses quotidiennes »³³. On doit nécessairement en déduire que l'article 1 de la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts, vise à conférer des droits aux particuliers permettant aux déposants d'intenter un recours en réparation du préjudice causé par le remboursement tardif de leurs dépôts.

19. Il convient de rappeler en outre que dans tous les cas où les dispositions d'une directive apparaissent inconditionnelles et suffisamment précises, les particuliers sont

fondés à les invoquer devant les juridictions nationales à l'encontre de l'Etat membre, soit lorsque celui-ci s'est abstenu de transposer dans les délais la directive en droit national, soit lorsqu'il en a fait une transposition incorrecte³⁴. Après le rappel de ce principe, la Cour de justice peut constater que les dispositions de l'article 1.3 de la directive 94/19 énoncent une obligation inconditionnelle et suffisamment précise, de sorte que cette disposition doit être considérée comme ayant un effet direct (point 100).

Même s'il existe une marge d'appréciation quant à l'examen de la situation financière de l'établissement de crédit concerné, il faut admettre que cette marge d'appréciation est « encadrée »³⁵. Lorsque les conditions énoncées par l'article 1.3 de la directive sont réunies, « l'autorité nationale compétente doit constater l'indisponibilité des dépôts dans le délai impératif de cinq jours »³⁶.

§ 2. Le retour aux sources

20. On a vu ci-dessus qu'en vertu de la jurisprudence de la Cour de Justice, et plus particulièrement de l'arrêt '*Brasserie du Pêcheur*', la responsabilité de l'Etat peut être engagée lorsque certaines conditions sont remplies. L'une d'elles est que la violation de la règle de droit soit « suffisamment caractérisée ». L'arrêt '*Brasserie du Pêcheur*' précise : « Le critère décisif pour considérer qu'une violation du droit communautaire est suffisamment caractérisée est celui de la méconnaissance manifeste et grave, par un Etat membre comme par une institution communautaire, des limites qui s'imposent à son appréciation »³⁷.

Les principes énoncés par l'arrêt '*Brasserie du Pêcheur*' ont été confirmés par de nombreux arrêts de la Cour de Justice³⁸.

21. L'arrêt commenté s'inscrit dans ce vaste mouvement jurisprudentiel. Il rappelle que la responsabilité de l'autorité publique peut être engagée notamment en cas d'une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union et précise qu'une telle violation « implique une méconnaissance manifeste et grave par l'Etat membre des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation » (point 105). Il

30. Arrêt commenté, point 90.

31. Arrêt commenté, point 91.

32. Arrêt commenté, points 101 à 104.

33. Arrêt commenté, point 58.

34. Arrêt commenté, point 98.

35. Arrêt commenté, points 99 et 106.

36. Arrêt commenté, point 108.

37. Arrêt '*Brasserie du Pêcheur*', point n° 55.

38. C.J.C.E., 23 mai 1996, *Hedley Lomas*, C-5/94 ; C.J.C.E., 4 juillet 2000, *Haim*, C-424/97 ; C.J.C.E., 13 juin 2006, *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03 ; C.J.C.E., 25 janvier 2007, *Robins*, C-278/05 ; C.J.U.E., 25 novembre 2010, *FuB*, C-429/09 ; C.J.U.E., 19 juin 2014, *Specht*, C-501/12 à C-506/12, C-540/12 et C-541/12 ; C.J.U.E., 4 avril 2017, *Méiateur européen c/ Staelen*, C-336/15P ; C.J.U.E., 30 mai 2017, *Safa Nicu Sepahan*, C-45/15P.

rappelle encore que « les éléments à prendre en considération à cet égard sont, notamment, le degré de clarté et de précision de la règle violée ».

L'arrêt commenté se devait d'observer que le texte de l'article 1.3 de la directive 94/19/CE est particulièrement clair et qu'il impose à l'autorité nationale compétente de constater l'indisponibilité des dépôts dans un délai impératif de cinq jours. C'est ce que l'on peut appeler une « obligation déterminée ». L'arrêt en déduit que « sous réserve des vérifications à effectuer par la juridiction de renvoi, le défaut de constat d'indisponibilité des dépôts dans le délai de cinq jours prévu à l'article 1^{er} (...) de la directive 94/19/CE, en dépit du fait que les conditions clairement énoncées à cette disposition étaient réunies, est susceptible de constituer, dans les circonstances de l'affaire au principal, une violation suffisamment caractérisée, au sens du droit de l'Union... » (point 115).

22. L'arrêt commenté est-il susceptible d'avoir des effets importants en droit belge ?

Pour répondre à cette question, il faut examiner s'il y a une équivalence entre les concepts de « violation suffisamment caractérisée » au sens du droit européen, et de « dol ou faute lourde » au sens de la loi belge du 2 août 2002.

§ 3. Notion de violation caractérisée du droit de l'Union

23. Dans le langage courant, « caractériser » veut dire « constituer le caractère essentiel de ». Une faute caractérisée est une faute qui a tous les caractères essentiels de la faute. En d'autres termes, c'est une faute indiscutable.

24. En droit national, nous connaissons la notion de « faute caractérisée ». L'article XX.225 du Code de droit économique organise l'action en comblement de passif³⁹. Cette action est soumise à la preuve d'une « faute grave et caractérisée » commise par un administrateur de droit ou de fait.

L'expression « grave et caractérisée » interpelle. Si toute faute caractérisée était nécessairement grave, le législateur aurait sans doute évité cette redondance. Il faut en déduire qu'une faute, même si elle n'est pas grave, peut être « caractérisée », du moment qu'elle est évidente.

Ces considérations de droit interne ne sont sans doute pas déterminantes pour l'interprétation des règles de droit européen.

25. La Cour de Justice de l'Union européenne a consacré à la notion de « violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union » de multiples arrêts. Ceux-ci précisent souvent les critères de la violation caractérisée des droits de l'Union. D'autres arrêts consacrent d'autres principes qui régissent la responsabilité des Etats membres en cas de violation du droit de l'Union.

26. Les critères de la violation caractérisée du droit de l'Union ont déjà été énoncés par les arrêts 'Brasserie du Pêcheur'⁴⁰ et 'Köbler'⁴¹. Pour déterminer s'il y a une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union, il convient, selon l'arrêt, de tenir compte de tous les éléments parmi lesquels figurent « notamment le degré de clarté et de précision de la règle violée, le caractère délibéré de la violation, le caractère excusable ou inexcusable de l'erreur de droit, la position prise, le cas échéant, par une institution communautaire, ainsi que l'inexécution, par la juridiction en cause, de son obligation de renvoi préjudiciel en vertu de l'article 234, al.3 du Traité »⁴².

Parmi les critères répétés par une jurisprudence très dense, il y en a deux qui sont importants. Le degré de clarté et de précision de la règle d'une part, et l'étendue de la marge d'appréciation dont les autorités publiques disposent, d'autre part. « Cette marge d'appréciation est largement tributaire du degré de clarté et de précision de la règle violée »⁴³. Ces critères principaux sont proches. Ils seront examinés ci-dessous.

La jurisprudence de la Cour de Justice énonce sans doute d'autres critères. L'un de ceux-ci est « le caractère intentionnel ou involontaire du manquement commis du préjudice causé ». Ce critère est d'un intérêt très théorique. Sauf à commettre un véritable détournement de pouvoir, les autorités publiques n'agissent généralement pas dans l'intention de violer la loi ou de causer un préjudice aux citoyens. On trouve dans de nombreux arrêts un autre critère qui est « le caractère excusable ou inexcusable d'une éventuelle erreur de droit ». Ce critère se confond en pratique avec le premier critère examiné ci-dessous et qui se fonde sur la clarté du texte. Si le texte de la règle est clair, sa mauvaise interprétation est inexcusable.

On se limitera dès lors aux deux critères principaux.

39. Avant la loi du 11 août 2017, cette action était organisée par l'article 530 du Code des sociétés. Dans cette action, voyez Y. VEROUSTRATE, « L'action en comblement de passif », in *Les créanciers et la faillite*, Bruxelles, Bruylant, 1983, 434 et sv. ; J.L. FAGNART, *La responsabilité des administrateurs de sociétés*, Kluwer, 2014 (coll. *Responsabilités. Traité théorique et pratique*, livre 24), n^{os} 65 à 77.

40. Voy. ci-dessus, n^o 13.

41. Voy. CJCE, 30 septembre 2003, Köbler, C-224/01.

42. Voyez notamment l'arrêt Köbler, précité, point n^o 55.

43. C.J.C.E., 25 janvier 2007, Robins, C-278/05, point n^o73.

A. Le degré de clarté et de précision de la règle violée

27. Le premier critère est le degré de clarté et de précision de la règle violée. Il semble que ce critère concerne la forme de la règle qui est facilement intelligible ou non. Si le texte est clair, il doit être respecté inconditionnellement. S'il est susceptible d'interprétations diverses, il faut tenter d'en déterminer le sens. Les juridictions nationales, en cas d'incertitude, sont tenues de poser une question préjudicielle⁴⁴.

Un texte qui, à l'origine, n'était pas parfaitement clair, peut le devenir par l'interprétation qui lui est donnée par la Cour de Justice. « En tout état de cause, une violation du droit communautaire est suffisamment caractérisée lorsque la décision concernée est intervenue en méconnaissance manifeste de la jurisprudence de la Cour en la matière »⁴⁵.

28. C'est ainsi que, dans une affaire FuB, un arrêt a pu décider que « il ressort clairement de cette jurisprudence de la Cour antérieure aux faits du litige au principal, que le temps de travail correspondant aux gardes et aux permanences, effectué par du personnel selon le régime de la présence physique du travailleur concerné sur le lieu de travail, fait partie de la notion de "temps de travail" au sens de la directive 2003/88/CE ». La méconnaissance par une législation nationale de la notion de "temps de travail" ainsi définie, constitue « une méconnaissance manifeste de la jurisprudence de la Cour et doit être considérée comme une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union »⁴⁶.

B. L'étendue de la marge d'appréciation dont les autorités publiques disposent

1° En droit interne

29. La marge d'appréciation est un critère qui, en droit interne, évoque des notions de droit privé et d'autres notions de droit public.

30. En droit privé, on considère que celui qui n'a aucune marge d'appréciation dans l'exécution de son obligation est tenu en réalité d'une « obligation de résultat ».

Si une marge d'appréciation est laissée au débiteur, celui-ci est tenu d'une simple « obligation de moyen »⁴⁷.

La responsabilité du débiteur n'est pas appréciée de la même façon, suivant qu'il s'agit d'une obligation de résultat ou d'une obligation de moyen. La partie qui invoque l'inexécution d'une obligation de résultat (appelée aussi « obligation déterminée ») doit établir uniquement que le résultat auquel était tenu le débiteur n'a pas été atteint⁴⁸. Celui qui invoque l'inexécution d'une obligation de moyen (appelée aussi « obligation de diligence ») doit prouver que le débiteur a commis une faute ; en d'autres termes, qu'il ne s'est pas comporté comme une personne prudente et diligente l'aurait fait dans les mêmes circonstances⁴⁹.

31. En droit public, lorsque la loi impose une obligation déterminée, l'inexécution de celle-ci constitue une violation de la loi, et, partant, un acte illicite. En revanche, lorsque l'autorité publique agit dans le cadre d'une compétence discrétionnaire, elle dispose d'une liberté d'appréciation pour choisir la solution la plus appropriée dans les limites fixées par la loi⁵⁰.

Une compétence discrétionnaire n'est toutefois pas un pouvoir arbitraire, ni même souverain. Elle s'exerce « dans les limites fixées par la loi ». Si l'autorité publique reste dans les limites de sa compétence, elle exerce sa liberté d'appréciation et ne commet aucune faute. Si toutefois, dans l'exercice de sa compétence discrétionnaire, elle méconnaît une disposition légale, le juge judiciaire est compétent pour constater l'illégalité et pour ordonner la réparation d'une atteinte portée fautivement à un droit subjectif. Cette solution nuancée est consacrée par plusieurs arrêts de la Cour de cassation⁵¹.

32. Le Conseil d'Etat a fait une bonne analyse de ces principes au sujet de l'arrêté royal du 4 novembre 2008 portant exécution de la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière. L'article 5 de l'arrêté royal énumère, de façon précise, les dépôts et les contrats d'assurance qui bénéficient d'une protection. Le Conseil d'Etat relève que le Fonds spécial de protection des dépôts et des assurances sur la vie « ne dispose pas à cet égard d'une marge d'appréciation ». Le Fonds ne peut opérer un choix d'opportunité qui impliquerait un pouvoir

44. C.J.C.E., 30 septembre 2003, Köbler, C-224/01, point n°55 ; C.J.C.E., 13 juin 2006, C-173/03, Traghetti del Medirerraneo, point n° 43.

45. Voy. l'arrêt Köbler, précité, point n° 56. Voy. aussi dans le même sens l'arrêt 'Brasserie du Pêcheur', précité, point n° 57, et l'arrêt 'Specht', 19 juin 2014, C-501/12 à C-506/12, C-540/12 et C-541/12, point n° 17.

46. C.J.U.E., 25 novembre 2010, FuB, C-429/09, points n°s 55 et 58.

47. Sur les obligations de résultat et les obligations de moyen : P. WÉRY, *Droit des obligations*, Larcier, 2010, 481, n°s 546 à 550.

48. Cass., 10 décembre 1953, *Pas.*, 1954, 290.

49. Cass., 26 février 1962, *Pas.*, 1962, 723.

50. Cass., 4 mars 2004, *Pas.*, 2004, 374, conclusions C. DUBRULLE ; *JT*, 2004, 382 ; *NJW*, 2004, 983, note V. STAELENS.

51. Cass., 26 mars 2009, *Pas.*, 2009, 799 ; Cass., 24 septembre 2010, *Pas.*, 2010, 2375, conclusions C. VANDEWAL ; Cass., 24 décembre 2014, *Pas.*, 2014, 236, conclusions T. WERQUIN ; *JT*, 2014, 265 ; Cass., 26 décembre 2014, *Pas.*, 2014, 3037.

discrétionnaire. En raison des dispositions de l'article 5, « la compétence du Fonds est totalement liée »⁵².

Une intervention du Fonds est donc un droit subjectif dont bénéficie le justiciable qui répond aux conditions fixées par l'arrêté royal. Le Conseil d'Etat décide, à juste titre, qu'il n'a aucune juridiction pour connaître d'un litige visant à la reconnaissance d'un droit subjectif.

2° En droit européen

33. La jurisprudence de la Cour de Justice n'est pas très différente des règles admises en droit national, et en droit belge en particulier.

Elle précise tout d'abord que l'existence et l'étendue de la marge d'appréciation dont un Etat membre dispose, doivent être déterminées par rapport au droit communautaire et non par rapport au droit national⁵³.

Lorsque l'Etat membre n'est pas confronté à des choix normatifs et dispose « d'une marge d'appréciation considérablement réduite, voire inexistante, la simple infraction au droit communautaire peut suffire à établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée »⁵⁴. En d'autres termes, si l'autorité est tenue d'une obligation déterminée, son inexécution constitue une violation caractérisée du droit de l'Union.

En revanche, lorsque l'autorité dispose d'une large marge d'appréciation et qu'il ne lui incombe « aucune obligation de résultat », on ne peut affirmer qu'un manque de diligence constitue une violation du droit de l'Union, bien qu'il ne saurait être exclu qu'une personne puisse démontrer que l'autorité publique a commis une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union dans l'exercice de ses fonctions de nature à causer un préjudice au citoyen concerné »⁵⁵.

§ 4. Les autres règles régissant la responsabilité des Etats membres

34. Le principe fondamental auquel la Cour de Justice est attachée est que la responsabilité des Etats membres en cas de violation caractérisée du droit de l'Union est régi exclusivement par les règles communautaires. Cette responsabilité ne peut être limitée par des dispositions de droit national.

La Cour de Justice en déduit plusieurs règles.

35. L'arrêt commenté (point n°123) rappelle à cet égard une jurisprudence constante⁵⁶ aux termes de laquelle « les conditions fixées par la législation nationale en matière de réparation des dommages » ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne (principe d'équivalence) et ne sauraient être aménagées de manière à rendre, en pratique, impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation (principe d'effectivité) ».

36. Un autre principe est que la violation caractérisée du droit de l'Union est un concept qui se distingue de la faute. « L'obligation de réparer les dommages causés aux particuliers ne saurait être subordonnée à une condition tirée de la notion de faute allant au-delà de la violation suffisamment caractérisée du droit communautaire. En effet, l'imposition d'une telle condition supplémentaire reviendrait à remettre en cause le droit à réparation qui trouve son fondement dans l'ordre juridique communautaire »⁵⁷. On doit déduire de cette décision que la violation caractérisée du droit communautaire est un acte objectif illicite qui est de nature, en soi, à entraîner la responsabilité de son auteur sans qu'on puisse subordonner cette responsabilité à d'autres conditions. Un rapprochement pourrait être fait avec la tendance actuelle de la Cour de cassation qui semble s'orienter vers « la faute objective »⁵⁸.

37. Un autre arrêt encore décide que le droit communautaire s'oppose à une législation nationale qui limite l'engagement de la responsabilité de l'Etat aux seuls cas du dol et de la faute grave de l'autorité publique, « si une telle limitation conduisait à exclure l'engagement de la responsabilité de l'Etat membre concerné dans d'autres cas où une méconnaissance manifeste du droit applicable (...) a été commise »⁵⁹.

Cet arrêt met sérieusement en question la pertinence, en cas de violation caractérisée du droit de l'Union, des limitations de responsabilité instituées en faveur de la FSMA et de la Banque Nationale de Belgique.

52. CE, n° 229.848, 19/01/2015, GT c/ Etat belge, *TBP*, 2015, 345. Cet arrêt concerne le Fonds spécial, et non l'autorité de contrôle. Comme on l'a déjà souligné, l'arrêt commenté précise que l'autorité de contrôle dispose « d'une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne le constat d'indisponibilité des dépôts d'un établissement de crédit », mais « cette marge d'appréciation est néanmoins encadrée » (arrêt commenté, point 106).

53. C.J.C.E., 4 juillet 2000, Haim, C-224/97, points n° 40 et 50.

54. C.J.C.E., 23 mai 1996, Hedley Lomas, C-5/94, point n° 28 ; C.J.C.E., 25 janvier 2007, Robins, C-278/05. Dans le même sens : C.J.U.E., 4 avril 2017, Médiateur européen c/ Staelen, C-337/15/P, point n° 39.

55. Arrêt 'Médiateur européen', précité, points n° 33 à 40.

56. Voy. not. les arrêts « Köbler », précité, n° 58 ; « FuB », précité, point n° 78 ; « Specht », précité, n° 112.

57. C.J.C.E., 5 mars 1996, Brasserie du Pêcheur, précité, point n° 79.

58. Cass., 9 février 2017, *RCJB*, 2018, 37, note J.L. FAGNART : « Vers la faute objective ? ».

59. C.J.C.E., 13 juin 2006, C-173/03, Traghetti del Medirerraneo, *Rec.*, 2006, I, 5177, conclusions P. LÉGER ; *JLMB*, 2006, 1433, note G. DE LEVAL, point n° 46.



Conclusion

38. Les règles énoncées par l'article 12*bis*, § 3 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique et par l'article 68 de la loi du 22 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers restent valables en droit interne.

En revanche, il est permis de penser qu'en cas de violation caractérisée du droit de l'Union par une institution de contrôle, les règles de droit interne pourraient être écartées par les tribunaux, quand bien même une telle violation ne constituerait pas une faute lourde au sens des dispositions du droit national.