Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
MME JULIANE KOKOTT
présentées le 7 juin 2018 [1]

Affaire C-571/16

Nikolay Kantarev

[demande de décision préjudicielle formée par l'Administrativen sad Varna (tribunal administratif de Varna, Bulgarie)]

« Directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts – Constatation de l'indisponibilité d'un dépôt – Responsabilité des États membres pour les dommages causés par une violation du droit de l'Union – Voie de recours »

I. Introduction

1. C'est seulement à l'occasion de la crise bancaire et financière qui a pris une dimension mondiale à partir de 2007 que de nombreux déposants ont appris que leurs dépôts auprès des établissements de crédit établis dans les États membres de l'Union européenne étaient garantis à hauteur de 100 000 euros. Ce système de garantie des dépôts avait cependant été mis en place au niveau européen dès 1994 [2] par la directive 94/19/CE [3] : dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur pour les services bancaires au 1er janvier 1993, le législateur européen a rapproché les conditions de concurrence et veillé notamment à ce qu'« *un niveau minimal harmonisé de garantie des dépôts soit assuré quelle que soit la localisation des dépôts à l'intérieur de la Communauté* » [4].

2. Dès 1994, la directive 94/19 poursuivait un objectif double, à savoir tant la protection des déposants que la stabilité du système bancaire, les deux objectifs étant toutefois liés. En effet, un risque important pour le système bancaire consiste en ce que les déposants, que ce soit sur la base de rumeurs ou d'informations fondées, retirent tous leurs dépôts simultanément, car « *aucune banque* […] *ne détient des liquidités suffisantes pour rembourser à vue la totalité ou une partie importante de ses dépôts* » [5]. Il s'agit donc d'éviter ce que l'on appelle les *bank runs* (paniques bancaires) en faisant en sorte que, grâce à la garantie, les déposants considèrent leurs dépôts comme sûrs.

1 Langue originale : l'allemand.

2 Le montant garanti était toutefois, à l'origine, inférieur. À partir de 2009, il a été augmenté par étapes de 20 000 écus à 100 000 euros [directive 2009/14/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2009, modifiant la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts en ce qui concerne le niveau de garantie et le délai de remboursement (JO 2009, L 68, p. 3)].

3 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 11 mars 2009 (JO 2009, L 68, p. 3) (ci-après la « directive 94/19 »).

4 Voir deuxième considérant de la directive 94/19.

5 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 2010, relative aux systèmes de garantie des dépôts [COM(2010) 368 final].

3. En l'espèce, le système de garantie des dépôts a versé au requérant dans la procédure au principal, suite à des problèmes de liquidités rencontrés par une banque bulgare, la totalité du montant garanti par la directive 94/19. Le requérant est néanmoins d'avis que ce versement s'est produit tardivement. En effet, pendant environ six mois, il n'a pu disposer de ses dépôts. Par conséquent, il fait valoir, devant la juridiction de renvoi, une violation du droit de l'Union.

4. Selon le requérant, la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts aurait été mal transposée et mal appliquée en Bulgarie : la constatation de l'indisponibilité des dépôts, qui conditionne l'enclenchement du mécanisme de garantie des dépôts, y dépendrait de la révocation de l'agrément bancaire alors que la directive prévoirait pour ladite constatation un délai fixe indépendant de cet événement.

5. Même si tant le droit national concerné – qui ne lie plus la constatation de l'indisponibilité des dépôts à la révocation de l'agrément bancaire – que le droit de l'Union – qui ne prévoit plus de délai fixe pour la constatation de l'indisponibilité des dépôts – ont entre-temps été modifiés, les questions préjudicielles restent d'actualité, car une indemnisation effective des déposants dans un délai approprié reste aujourd'hui un objectif du droit de l'Union et n'a rien perdu de son importance.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

6. Le principe de coopération loyale inscrit à l'article 4, paragraphe 3, TUE et la directive 94/19[6] constituent le cadre juridique de l'affaire en droit de l'Union.

7. Les premier, quatrième, huitième et neuvième considérants de la directive 94/19, ainsi que son vingt-quatrième considérant, sont à mentionner en premier lieu[7] :

« [1] 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 ;

[…]

[4] 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 ;

[…]

[8] 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 ;

6 Telle que modifiée par la directive 2009/14. La directive 94/19 a été entre-temps abrogée et remplacée par une nouvelle version avec effet, à l'origine, à compter du 4 juillet 2019 seulement [voir article 21 de la directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014, relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO 2014, L 173, p. 149)], certaines dispositions de la nouvelle version devant toutefois être mises en œuvre dès le 3 juillet 2015 (voir article 20 de la directive 2014/49). Seule la directive 94/19, telle que modifiée par la directive 2009/14), était applicable à la date des faits du litige au principal.

7 La numérotation des considérants a été ajoutée par nos soins.

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

[…]

[24] 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 ».

8. La directive 2009/14 modifiant la directive 94/19 contient notamment les considérants suivants :

« (1) Le 7 octobre 2008, le Conseil est convenu qu'il était prioritaire de rétablir la confiance dans le secteur financier, ainsi que son bon fonctionnement. Il s'est engagé à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les dépôts des épargnants […]

[…]

(3) […] Afin de préserver la confiance des déposants et de parvenir à une plus grande stabilité sur les marchés financiers, il convient donc de porter le niveau de garantie minimal à 50 000 [euros]. Le 31 décembre 2010 au plus tard, le niveau de garantie pour l'ensemble des dépôts d'un même déposant devrait être fixé à 100 000 [euros] […]

[…]

(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. »

9. L'article 1er, point 1, de la directive 94/19 définit la notion de « dépôt » :

« "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. »

10. L'article 1er, point 3, définit ce qu'il convient d'entendre par « dépôt indisponible » au sens de la directive 94/19 :

« "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 ».

11. L'article 7, paragraphes 1 et 1 bis, premier alinéa, de la directive 94/19 détermine le montant garanti pour les déposants :

« 1. Les États membres veillent à ce que la garantie de l'ensemble des dépôts d'un même déposant soit d'au moins 50 000 [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 100 000 [euros] en cas d'indisponibilité des dépôts.

[…] »

12. L'article 10 de la directive 94/19 précise les modalités du remboursement par le système de garantie des dépôts :

« 1. 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 1er, point 3 i), ou à laquelle une autorité judiciaire rend une décision visée à l'article 1er, 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.

[…]

3. Le délai prévu aux paragraphes 1 et 2 ne peut être invoqué par le système de garantie pour refuser le bénéfice de la garantie à un déposant qui n'a pas été en mesure de faire valoir à temps son droit à un versement au titre de la garantie.

[…] »

B. Le droit bulgare

13. Les dispositions du droit bulgare pertinentes pour le présent renvoi préjudiciel sont, d'une part, celles qui sont susceptibles de servir de fondement pour demander des dommages et intérêts et, d'autre part, celles qui ont été adoptées pour transposer la directive 94/19 ainsi que certaines dispositions relatives à la Banque nationale bulgare (ci-après la « BNB »).

1. Les dispositions relatives à la responsabilité

14. L'article 45 du Zakon za zadalzheniata i dogovorite (loi relative aux obligations et aux contrats, ci-après la « ZZD ») prévoit un droit général à l'indemnisation d'un préjudice. Selon cette disposition, celui qui cause un dommage à autrui à la suite d'une faute qu'il a commise est tenu de réparer ce dommage. L'article 49 de la ZZD prévoit la responsabilité de celui qui a chargé une autre personne d'une tâche pour les dommages causés par cette personne lors de l'exécution de la tâche. Le

Grazhdanski protsesualen kodeks (code de procédure civile) est applicable aux recours en indemnisation fondés sur la ZZD. Celui-ci prévoit notamment le paiement d'une taxe que le barème d'imposition de l'État fixe à 4 pour cent de la valeur de l'objet du litige, mais au minimum 50 leva (BGN), et indique que la juridiction compétente est celle du lieu du domicile du défendeur ou du lieu où s'est produit le fait dommageable.

15. L'article 1er 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, ci-après la « ZODOV ») précise au premier paragraphe les conditions d'engagement de la responsabilité de l'État. Selon cette disposition, l'État et les municipalités sont responsables des dommages subis par les personnes physiques et morales à la suite d'actes, d'actions ou d'inactions illégaux de leurs organes ou employés dans l'exercice de l'activité administrative. Conformément à l'article 1er, paragraphe 2, et à l'article 8, de la ZODOV, de tels recours en responsabilité peuvent être introduits, comme alternative à la procédure de droit commun prévue par le code de procédure civile, selon la procédure prévue par l'Administrativnoprotsesualen kodeks (code de procédure administrative).

16. En ce qui concerne les actes administratifs, l'article 204, paragraphe 1, du code de procédure administrative subordonne la possibilité de demander des dommages et intérêts à l'annulation préalable de l'acte conformément à la procédure concernée. La juridiction saisie du recours en responsabilité peut cependant constater elle-même l'illégalité en cas d'acte administratif nul ou retiré (paragraphe 3) et, en principe, lorsque le recours est fondé sur une (simple) action ou inaction des autorités administratives (paragraphe 4).

17. Le code de procédure administrative prévoit en outre le paiement d'une taxe que le barème d'imposition de l'État fixe à 10 ou 25 BGN, et la ZODOV prévoit la possibilité de former le recours au lieu du domicile de la personne ayant subi le dommage.

2. La garantie des dépôts

18. L'article 16 du Zakon za Balgarskata Narodna Banka (loi sur la Banque nationale bulgare) pose, notamment, les compétences de la BNB en matière de délivrance et de révocation des agréments bancaires et pour prendre des mesures de surveillance spéciale. Conformément à l'article 2, paragraphe 6, de cette loi, la BNB exerce ses compétences en vue de maintenir la stabilité du système bancaire et de protéger les intérêts des déposants.

19. Le Zakon za garantirane na vlogovete v bankite (loi sur la garantie des dépôts bancaires) [8] transpose la directive 94/19 en droit bulgare. L'article 23 de cette loi prévoit au paragraphe 1 que le Fond za garantirane na vlogovete v bankite (Fonds de garantie des dépôts bancaires, ci-après le « Fonds ») rembourse les dettes de la banque concernée à concurrence du montant garanti lorsque la BNB a révoqué l'agrément bancaire. Le paragraphe 5 de cet article précise que le remboursement débute au plus tard vingt jours ouvrables à compter de la date à laquelle l'agrément a été révoqué.

20. Le Zakon za kreditnite institutsii (loi sur les établissements de crédit, ci-après la « ZKI ») [9] dispose à l'article 36, paragraphe 2, premier alinéa, que la BNB révoque obligatoirement l'agrément d'une banque en raison de son insolvabilité lorsque celle-ci n'exécute plus, depuis plus de sept jours ouvrables, ses engagements exigibles ; cela est directement lié à la situation financière de la banque et la BNB juge peu probable que celle-ci exécutera ses engagements exigibles dans un délai acceptable. Conformément au deuxième alinéa de ce paragraphe, l'agrément est également révoqué obligatoirement lorsque les fonds propres de la banque correspondent à un montant négatif. L'article 36, paragraphe 3, de la ZKI précise que l'agrément bancaire doit être révoqué dans un délai

8 Dans la version applicable à l'affaire au principal.

9 Dans la version applicable à l'affaire au principal.

de cinq jours ouvrables à compter de la constatation de l'état d'insolvabilité. Conformément au paragraphe 7 de cet article, la révocation de l'agrément est suivie de la liquidation forcée. L'article 79, paragraphe 8, de la ZKI limite la responsabilité de la BNB au comportement intentionnel. L'article 115 de la ZKI précise les conditions dans lesquelles la BNB peut mettre une banque sous surveillance spéciale. Conformément à l'article 115, paragraphe 3, la surveillance spéciale ne peut pas durer plus de six mois. L'article 116, paragraphe 2, de la ZKI autorise dans un tel cas la BNB à réduire les intérêts sur les dépôts auprès de la banque concernée à leur niveau moyen sur le marché et à suspendre l'exécution de tous les engagements de la banque ou de certains d'entre eux.

III. Le litige au principal et la procédure devant la Cour

21. Le 4 mars 2014, M. Nikolay Kantarev a ouvert un compte en banque auprès de la Korporativna Targovska Banka (ci-après la « KTB »). Des intérêts à taux fixe devaient être versés une fois par an, ou lors de la fermeture du compte, sur les montants déposés, lesquels étaient protégés par le Fonds.

22. Le 20 juin 2014, les représentants de la KTB ont demandé à la BNB de placer la KTB sous surveillance spéciale. Par une lettre du même jour, la KTB a informé la BNB qu'elle avait suspendu l'ensemble de ses opérations bancaires. Le même jour, la BNB a décidé, sur le fondement des articles 115 et 116 de la ZKI, de mettre la KTB sous surveillance spéciale pour une période initiale de trois mois en raison d'un risque d'insolvabilité, et a suspendu l'exécution de tous les engagements de la KTB. Le 30 juin 2014, la BNB a abaissé les taux d'intérêt appliqués aux dépôts auprès de la KTB au taux moyen du marché pour le système bancaire. Le 16 septembre 2014, ces mesures ont été prolongées jusqu'au 20 novembre 2014.

23. Le 4 novembre 2014, la BNB a constaté, sur la base d'un rapport d'audit externe ainsi que des rapports financiers et de surveillance relatifs à la KTB, que les fonds propres de la KTB correspondaient à un montant négatif de moins 3 745 313 BGN.

24. Par décision du 6 novembre 2014, la BNB a révoqué l'agrément de la KTB et a obligé cette dernière à demander l'ouverture d'une procédure de faillite et d'informer le Fonds. Le même jour, le compte de dépôt de M. Kantarev a été clôturé d'office.

25. Le 4 décembre 2014, une des banques désignées par le Fonds a remboursé 86 973,81 BGN à M. Kantarev, dont 84 300 BGN au titre du principal et 2 673,81 BGN au titre des intérêts. Le taux d'intérêt appliqué pour la période du 5 mars au 1er juillet 2014 était conforme aux conditions contractuelles et, pour la période du 1er juillet au 6 novembre 2014, ce taux correspondait à celui fixé dans la décision de la BNB du 30 juin 2014.

26. Par le jugement nº 664 du Sofiyski gradski sad (tribunal de la ville de Sofia, Bulgarie) du 22 avril 2015, la KTB a été déclarée en état d'insolvabilité à compter du 6 novembre 2014. Le 3 juillet 2015, le Sofiyski apelativen sad (Cour d'appel de Sofia, Bulgarie) a annulé cette partie du jugement et a fixé au 20 juin 2014 la date du début de l'insolvabilité, au motif que l'insuffisance de fonds propres était déjà existante à cette date.

27. Dans la procédure au principal, M. Kantarev demande la condamnation de la BNB au paiement de 3 710,91 BGN (environ 2 000 euros) à titre de réparation en raison du remboursement tardif de ses dépôts pour la période allant du 30 juin au 4 décembre 2014. Il estime que la BNB a enfreint le droit de l'Union en ce qu'elle n'aurait pas appliqué correctement l'article 1er, point 3, sous i), de la directive 94/19, qui n'aurait pas été correctement transposé en droit national mais qui serait d'effet direct.

28. C'est dans ce contexte que l'Administrativen sad Varna (tribunal administratif de Varna, Bulgarie) a soumis à la Cour, en application de l'article 267 TFUE, 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 de 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, Francovich 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 [ZZD], 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 1er de la ZODOV, 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'acte 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 1er, 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 ZKI 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 1er, 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 nº 73 du 20 juin 2014 du conseil d'administration de la BNB, par laquelle la 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 nº 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 1er, 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 1er, 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 1er, point 3, sous i), est, dans tous les cas, limitée par le délai visé à la deuxième phrase du point i) [de l'article 1er, 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 ZKI, les dépôts restent indisponibles pendant une période plus longue que celle indiquée dans la directive 94/19 ?

7) L'article 1er, 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 1er, 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 ZKI, 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 1er, 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 ; [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 ? »

29. Dans la procédure devant la Cour, des observations écrites ont été déposées par M. Kantarev, la BNB et la Commission européenne.

IV. Appréciation en droit

30. Le présent renvoi préjudiciel porte sur l'interprétation de la notion de « dépôt indisponible » telle que définie à l'article 1er, point 3, sous i), de la directive 94/19, ainsi que sur la possibilité pour le particulier de faire valoir un droit à réparation fondé sur la violation de cette disposition.

31. Par ses deux premières questions préjudicielles, la juridiction de renvoi aimerait savoir, pour l'essentiel, si le droit de l'Union s'oppose à ce qu'en Bulgarie, deux voies de droit différentes, assorties de conditions de fond différentes, qui prévoient le paiement de taxes différentes et la compétence de juridictions différentes, sont ouvertes afin de réclamer à l'État des dommages et intérêts pour violation du droit de l'Union.

32. Les troisième à sixième questions concernent les conditions dans lesquelles un dépôt est indisponible. Il convient de déterminer si un dépôt ne devient indisponible qu'à partir du moment où l'insolvabilité de l'établissement de crédit est constatée et son agrément révoqué, si l'indisponibilité du dépôt doit être explicitement constatée, si le déposant doit avoir demandé préalablement le paiement du dépôt à la banque et, enfin, si les autorités compétentes disposent d'une marge d'appréciation en ce qui concerne le délai pour constater l'indisponibilité.

33. Enfin, les septième à huitième questions préjudicielles portent sur le point de savoir si les dispositions concernées de la directive 94/19 sont d'effet direct et dans quelle mesure l'absence de décision, ou une décision tardive, constatant l'indisponibilité des dépôts constitue une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union pour engager la responsabilité de l'État.

A. Recevabilité de la demande de décision préjudicielle

34. Avant de procéder à l'appréciation au fond des questions préjudicielles, quelques considérations relatives à la recevabilité du renvoi préjudiciel sont nécessaires, car la BNB doute de la pertinence des questions posées pour la solution du litige au principal.

35. La BNB fait d'abord valoir que la Cour, dans l'arrêt Paul [10], a déjà exclu que le particulier puisse demander réparation pour une surveillance insuffisante de la part de l'autorité de surveillance des établissements de crédit, pour autant que l'indemnisation des déposants prévue par la directive 94/19 soit garantie. L'objet du présent litige étant une demande en réparation fondée sur le défaut de surveillance de la part de la BNB et le montant garanti ayant été versé à M. Kantarev, les réponses aux questions posées ne seraient, eu égard à l'arrêt Paul, plus nécessaires.

36. L'on ne saurait toutefois tirer du fait que la Cour aurait déjà répondu à une question préjudicielle que celle-ci aurait perdu de sa pertinence et serait donc devenue irrecevable. L'article 267 TFUE permet à une juridiction nationale, si elle le juge opportun, de déférer à nouveau à la Cour des questions d'interprétation [11]. La portée de l'arrêt Paul doit donc être examinée dans le cadre de l'appréciation au fond et ne saurait influencer la recevabilité du renvoi préjudiciel.

37. De l'avis de la BNB, la demande de décision préjudicielle est également irrecevable parce que, dans le litige au principal, doit être tranchée la question de savoir si M. Kantarev a effectivement subi un dommage. Il appartiendrait à la juridiction nationale, et non à la Cour, d'examiner cette question, et les questions préjudicielles ne seraient pas pertinentes à cet égard.

38. Cet argument ne convainc pas non plus. En effet, d'une part, l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'affecte pas la compétence de la juridiction nationale, en tant que juge du fond, pour évaluer concrètement le dommage. D'autre part, les questions préjudicielles portant sur le droit de l'Union bénéficient d'une présomption de pertinence [12]. À cet égard, la juridiction de renvoi a, en outre, exposé en détail les raisons pour lesquelles les réponses à ses questions lui paraissent nécessaires pour pouvoir statuer sur la demande en réparation de M. Kantarev.

39. Enfin, la BNB objecte que les questions préjudicielles ne sont pas non plus pertinentes pour la solution du litige au principal puisque c'est le législateur bulgare, et non elle, qui serait compétent pour transposer la directive en droit bulgare.

10 Arrêt du 12 octobre 2004, Paul e.a. (C-222/02, EU:C:2004:606).

11 Arrêt du 12 octobre 2010, Rosenbladt (C-45/09, EU:C:2010:601, point 31 et jurisprudence citée).

12 Arrêt du 21 décembre 2016, Vervloet e.a. (C-76/15, EU:C:2016:975, point 57 et jurisprudence citée).

40. Cet argument doit toutefois être rejeté également. En effet, le recours en réparation pendant devant la juridiction de renvoi est dirigé contre la BNB qui, en tant qu'autorité publique, n'a, de l'avis du requérant, pas appliqué correctement la directive.

41. Dans ces conditions, il n'apparaît pas de manière manifeste que l'interprétation du droit de l'Union sollicitée par la juridiction de renvoi n'aurait aucun rapport avec l'objet du litige au principal. Par conséquent, la demande de décision préjudicielle est recevable.

B. Appréciation des questions préjudicielles au fond

42. Nous estimons qu'il est opportun de répondre d'abord aux questions portant sur le contenu de l'obligation posée par la directive 94/19 de constater l'indisponibilité des dépôts, avant de nous pencher sur les éventuelles conséquences du non-respect de cette obligation.

1. Troisième à sixième questions préjudicielles

43. La notion de « dépôt indisponible » qui se trouve au cœur des troisième à sixième questions préjudicielles revêt une importance primordiale pour la directive 94/19 puisqu'en cas d'indisponibilité des dépôts, les États membres garantissent, en application de l'article 10, paragraphe 1, de cette directive, que les systèmes de garantie des dépôts, mis en place par les États membres, paient à la place des établissements de crédit défaillants les créances des déposants dans un délai de vingt jours ouvrables [13]. En vertu de l'article 7, paragraphe 1 bis, de cette même directive, la somme garantie pour l'ensemble des dépôts d'un même déposant s'élève à 100 000 euros.

a) Sur la réponse aux troisième et sixième questions préjudicielles

44. Par sa troisième question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, pour l'essentiel, si l'article 1er, point 3, sous i), de la directive 94/19 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale telle que la réglementation bulgare en vigueur au moment des faits, selon laquelle un « dépôt [n'est] indisponible » que lorsque l'insolvabilité de l'établissement de crédit est établie et que son agrément bancaire a été révoqué.

45. La troisième question préjudicielle est étroitement liée à la sixième question préjudicielle, qui porte sur la marge de manœuvre dont dispose l'autorité compétente en ce qui concerne le délai pour constater l'indisponibilité des dépôts. La juridiction de renvoi demande en particulier si l'autorité, afin de placer l'établissement de crédit concerné sous surveillance spéciale, peut déroger au délai prévu à l'article 1er, point 3, sous i), deuxième phrase, de la directive 94/19 pour la constatation d'indisponibilité. Les deux questions appellent une réponse commune.

46. Selon le libellé de l'article 1er, point 3, sous i), première phrase, un dépôt échu mais qui n'a pas été payé est indisponible au sens de la directive 94/19 lorsque l'autorité compétence a constaté que, « de son point de vue », l'établissement de crédit « pour le moment […] 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 ». L'utilisation des termes « point de vue », « pour le moment » et « apparaît » indique, premièrement, que l'autorité compétente jouit d'une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne son analyse de la situation et, deuxièmement, que la restitution des dépôts ne doit pas encore être définitivement

13 La directive 2014/49 réduit ce délai à sept jours ouvrables (les États membres pouvant opter pour une réduction progressive jusqu'au 31 décembre 2023) (article 8, paragraphes 1 et 2).

exclue pour entraîner la constatation d'indisponibilité. L'autorité compétente doit plutôt prendre sa décision sur la base d'un pronostic quant à l'existence d'une perspective, reposant sur les circonstances actuelles, que les dépôts seront restitués dans le futur [14]. Cette décision fondée sur un pronostic est la condition nécessaire et suffisante pour que les dépôts soient indisponibles au sens de la directive 94/19.

47. En revanche, la constatation de l'insolvabilité d'un établissement de crédit ou la révocation de son agrément bancaire ne sont pas des circonstances mentionnées à l'article 1er, point 3, sous i), première phrase, de la directive 94/19. Ces deux termes correspondent aussi à des circonstances qui ne coïncident pas nécessairement avec les conditions prévues par cette disposition. Ainsi la révocation de l'agrément bancaire ne reposait-elle en l'espèce pas directement sur l'appréciation selon laquelle il n'existait « pour le moment […] pas de perspective rapprochée [que la KTB puisse restituer les dépôts] », mais sur des fonds propres négatifs.

48. L'article 1er, point 3, sous i), deuxième phrase, de la directive 94/19 fixe en tout cas à l'autorité compétente un délai clair pour prendre la décision découlant de son pronostic. En effet, cette disposition oblige l'autorité concernée à constater l'indisponibilité aussitôt 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.

49. Cette formulation met en évidence le fait qu'un État membre ne saurait ni assouplir l'obligation qu'a l'autorité compétente de constater dès que possible l'indisponibilité, ni en allonger le délai, en subordonnant cette constatation à ce que l'établissement de crédit ait été déclaré insolvable et son agrément bancaire révoqué. S'il se déroulait pour ce motif plus de temps [15] que l'autorité n'en dispose en vertu de l'article 1er, point 3, sous i), deuxième phrase, de la directive 94/19, cela irait à l'encontre du libellé clair de cette disposition.

50. Cette interprétation est corroborée par les objectifs poursuivis par la directive 94/19.

51. En effet, la directive 94/19 vise autant la stabilité du système bancaire que la protection des épargnants [16]. Ces deux objectifs sont étroitement liés : la protection des épargnants renforce leur confiance dans le système bancaire, et la stabilité du système bancaire dépend à son tour de la confiance des déposants. La protection des déposants accordée par le système de garantie des dépôts doit susciter la confiance de façon suffisante pour éviter un retrait massif des dépôts, car un retrait soudain et massif de liquidités est susceptible d'avoir des conséquences considérables non seulement sur un établissement de crédit en difficulté, mais également sur un établissement de crédit en principe sain [17].

52. Afin d'éviter cet effet de contagion, les déposants doivent avoir la certitude qu'en cas de défaillance de leur établissement de crédit qui s'annonce durable, leurs dépôts leur seront remboursés jusqu'à concurrence du montant garanti, dans un délai prévisible et le plus bref possible, indépendamment de la constatation d'insolvabilité de l'établissement de crédit et de la révocation de son agrément bancaire. La confiance des déposants dans ce remboursement rapide ne doit pas non plus être ébranlée par de possibles retards dus à des mesures de surveillance. Telle est la raison pour laquelle de telles mesures,

14 Dans certaines versions linguistiques de cette disposition, il s'agit plus précisément du futur *proche* (français : « pas de perspective *rapprochée* » ; italien : « non ha, *a breve*, la prospettiva » ; néerlandais : « op *afzienbare* termijn »).

15 La compétence pour révoquer l'agrément bancaire des établissements de crédit a été confiée à partir du 4 novembre 2014 à la Banque centrale européenne [règlement (UE) nº 1024/2013 du Conseil, du 15 octobre 2013, confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO 2013, L 287, p. 63)]. Les mesures prévues à l'article 14, paragraphes 5 et 6, de ce règlement laissent entrevoir qu'un temps plus long peut s'écouler jusqu'à la révocation de l'agrément bancaire.

16 Voir premier considérant de la directive 94/19 ainsi que considérants 1 et 3 de la directive 2009/14.

17 Voir quatrième considérant de la directive 94/19.

en particulier, qui suspendent pour quelque temps la restitution des dépôts par l'établissement de crédit, ne sauraient aboutir à reporter le remboursement des dépôts par le système de garantie des dépôts, car c'est précisément dans ces circonstances que les conditions pour constater l'indisponibilité des dépôts sont réunies.

53. L'exposé des motifs de la proposition de directive de la Commission montre en outre que ne pas lier la définition du dépôt indisponible aux aléas des procédures d'assainissement et de liquidation des établissements de crédit était délibéré [18]. De même, le considérant 12 de la directive 2009/14 mentionne la possibilité que le remboursement des dépôts puisse se dérouler parallèlement à des mesures de restructuration.

54. Le fait qu'un remboursement particulièrement rapide soit important aux yeux du législateur européen trouve également écho dans le raccourcissement des délais, suite à la modification de la directive 94/19 par la directive 2009/14, de vingt et un à cinq jours pour constater l'indisponibilité [article 1er, point 3, sous i), de la directive 94/19] et de trois mois à vingt jours pour le remboursement du montant garanti (article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19). Les huitième et neuvième considérants de la directive 94/19 soulignent aussi que les systèmes de garantie des dépôts doivent intervenir dès qu'il y a indisponibilité des dépôts et que le versement au titre de la garantie des dépôts doit être assuré dans un délai très bref.

55. Il en résulte que l'article 1er, point 3, sous i), de la directive 94/19 doit être interprété en ce sens que l'indisponibilité des dépôts doit être constatée dans un délai de cinq jours ouvrables après que l'autorité compétente a établi pour la première fois qu'un établissement de crédit n'a pas restitué les dépôts échus et exigibles, indépendamment de la décision relative à l'insolvabilité de l'établissement de crédit et de la révocation de son agrément bancaire. Des mesures de surveillance spéciale ne sauraient pas non plus avoir d'effet suspensif sur la constatation de l'indisponibilité des dépôts.

b) Sur la réponse à la quatrième question préjudicielle

56. Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi sollicite l'éclairage de la Cour sur le point de savoir si, en substance, l'article 1er, point 3, sous i), de la directive 94/19 doit être interprété en ce sens que l'indisponibilité des dépôts doit être constatée *explicitement* par l'autorité compétente, ou si cette indisponibilité peut également être déduite d'autres circonstances telles que, par exemple, en l'espèce, la décision de la BNB de placer la KTB sous surveillance spéciale.

57. La directive 94/19 ne prévoit aucune forme pour la constatation par l'autorité compétente de l'indisponibilité des dépôts. Cette constatation est toutefois cruciale pour les systèmes de garantie des dépôts mis en place par la directive, car la constatation de l'indisponibilité n'est pas seulement la condition pour l'activation du système de garantie des dépôts [19] mais elle marque également le point de départ du délai pour l'indemnisation des déposants.

58. Les systèmes de garantie des dépôts sont en effet tenus, en vertu de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19, de payer les créances concernées des déposants dans un délai de vingt jours ouvrables à compter de la date à laquelle l'indisponibilité de leurs dépôts a été constatée. Ce n'est que dans « des circonstances tout à fait exceptionnelles » que ce délai peut être prolongé à la demande du système de garantie des dépôts, cette prolongation ne pouvant toutefois pas dépasser dix jours ouvrables.

18 Proposition de directive du Conseil relative aux systèmes de garantie des dépôts [COM(92) 188 final, p. 11].

19 Voir point 46 des présentes conclusions.

59. En raison du délai ferme que le système de garantie des dépôts doit respecter pour indemniser les déposants, il doit être en mesure de déterminer rapidement et sans hésitation le moment à partir duquel ce délai commence à courir. Partant, la constatation visée à l'article 1er, point 3, sous i), de la directive 94/19 doit se référer expressément à cette disposition et être immédiatement portée à la connaissance du système de garantie des dépôts. Une constatation que le système de garantie des dépôts aurait à déduire d'autres circonstances ne remplit pas ces conditions.

60. Il en résulte que l'article 1er, point 3, sous i), de la directive 94/19 doit être interprété en ce sens que la constatation de l'indisponibilité des dépôts doit revêtir une forme qui permette au système de garantie des dépôts de reconnaître avec certitude que le délai prévu à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19 a commencé à courir.

c) Sur la réponse à la cinquième question préjudicielle

61. Par sa cinquième question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, l'indisponibilité d'un dépôt conformément à l'article 1er, point 3, sous i), de la directive 94/19 ne peut être constatée qu'à la condition que le déposant ait préalablement introduit une demande de paiement, restée infructueuse, auprès de l'établissement de crédit [20].

62. Ce point de vue est défendu en l'espèce par la BNB, qui fait valoir que la réponse à la question de savoir à quel moment un dépôt est échu et exigible dépend, conformément au libellé de la directive, des conditions légales et contractuelles respectivement applicables et, ainsi, du droit national. Tant le droit national que le contrat conclu entre M. Kantarev et la KTB prévoiraient en l'occurrence que la restitution du dépôt doive être précédée d'une demande en ce sens. L'échéance et l'exigibilité d'un dépôt dépendant du droit national, la réponse à la cinquième question préjudicielle ne relèverait, en outre, pas de la compétence de la Cour.

63. Il convient tout d'abord de rejeter cette dernière objection. En effet, nonobstant la référence aux « conditions légales et contractuelles » applicables à un dépôt, l'article 1er, point 3, de la directive 94/19 contient une définition autonome, et donc propre au droit de l'Union, du « dépôt indisponible ». Cela est également mis en évidence par les mots « Aux fins de la présente directive, on entend par » qui introduisent l'article 1er. Il appartient à la Cour, dans le cadre de l'interprétation de cette définition propre au droit de l'Union, de déterminer la portée de la référence aux « conditions légales et contractuelles » pour l'échéance et l'exigibilité d'un dépôt.

64. À cet égard, le point de vue de la BNB ne saurait pas non plus être retenu en substance, car il méconnaît la double fonction remplie par la définition du dépôt indisponible figurant à l'article 1er, point 3, de la directive 94/19 : cette définition sert, d'une part, à l'autorité compétente ou à une juridiction à déterminer si l'on est en présence d'un cas générateur de la garantie qui déclenche l'action du système de garantie des dépôts ; et, d'autre part, elle identifie les dépôts qui doivent être remboursés aux déposants par le système de garantie des dépôts lorsque survient le cas générateur de la garantie.

65. Ces deux fonctions remplies par la définition de l'indisponibilité des dépôts résultent des dispositions combinées de l'article 1er, point 3, de l'article 7, paragraphes 1 et 1 bis, et de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19 : d'abord, en cas d'indisponibilité, les États membres garantissent conformément à l'article 7, paragraphes 1 et 1 bis, les dépôts de chaque déposant à concurrence du

20 Il ressort de la question de la juridiction de renvoi que la demande dont elle questionne la nécessité est celle qui serait à adresser à l'établissement de crédit concerné et non celle à introduire auprès du système de garantie des dépôts compétent. Voir à cet égard point 73 des présentes conclusions.

montant fixé par la directive (première fonction). Les systèmes de garantie des dépôts prennent ensuite conformément à l'article 10, paragraphe 1, les mesures nécessaires pour pouvoir, en cas d'indisponibilité, payer dans le délai fixé par la directive les créances des déposants se rapportant à des dépôts indisponibles (deuxième fonction).

66. Tant le libellé de l'article 1er, point 3, sous i) et ii), de la directive 94/19 que l'esprit et la finalité de cette disposition confirment que la définition du dépôt indisponible sert d'abord, dans sa première fonction, à l'autorité compétente ou à une juridiction à constater l'existence du cas générateur de la garantie : il en découle en effet qu'il y a indisponibilité lorsque des dépôts *échus et exigibles* ne sont pas restitués *pour des raisons liées à la situation financière d'un établissement de crédit*. C'est à ce moment-là que l'on se trouve effectivement face à un cas d'incapacité de paiement, pour lequel les systèmes de garantie des dépôts ont été mis en place et les dépôts sont garantis à concurrence du montant fixé.

67. Partant, les conditions légales et contractuelles applicables à un dépôt ne sont pertinentes, dans le cadre de la constatation de l'indisponibilité, que pour déterminer si un établissement de crédit est en défaut de paiement. Ainsi, seul le fait qu'un établissement de crédit ne restitue pas les dépôts qui seraient échus et exigibles en vertu des dispositions contractuelles respectivement applicables peut effectivement constituer un indice de ce que l'établissement est en défaut de paiement. Car le fait que des dépôts qui ne sont pas échus et exigibles en vertu des dispositions applicables ne soient pas restitués est tout autant dans la nature des choses que le fait, inversement, que des dépôts échus et exigibles ne soient pas payés sans qu'on le sollicite lorsqu'une banque fonctionne normalement.

68. Cependant, une fois l'indisponibilité constatée, ce sont, à concurrence du montant garanti par la directive 94/19, tous les dépôts d'un déposant restés sur ses comptes et répondant à la définition de cette directive [21] qui sont réputés échus, exigibles, impayés et donc indisponibles, de sorte qu'ils doivent être remboursés par le système de garantie des dépôts conformément aux dispositions combinées de l'article 1er, point 3, et de l'article 10, paragraphe 1.

69. Si les dépôts à rembourser par le système de garantie des dépôts consistent donc tout simplement dans le montant resté sur le compte du déposant au moment où l'indisponibilité est constatée, la question de savoir si un dépôt concerné est « échu et exigible et n'a pas été payé » dans les conditions légales et contractuelles qui lui sont applicables n'est plus pertinente à ce stade. Il est donc probable qu'au moment de l'indisponibilité, non seulement les dépôts à vue tels que ceux qui sont concernés en l'espèce mais aussi les dépôts à terme, qui sont placés pour une certaine durée et ne sont disponibles que moyennant un préavis, sont « échus et exigibles » au sens de la directive 94/19 [22]. Ce point ne fait toutefois pas l'objet de la présente question et n'a pas besoin de trouver ici une réponse définitive.

70. Il résulte en tout cas de ce qui précède qu'au moment de l'indisponibilité des dépôts, le déposant ne saurait être tenu d'avoir introduit une demande de paiement, quelle qu'elle soit, exigée en situation normale pour que ses dépôts lui soient restitués. En cas d'insolvabilité, la directive part plutôt du principe que les déposants veulent récupérer leurs dépôts et que les dépôts restants auprès de la banque doivent donc être considérés comme « pas été payé[s] » au sens de la directive.

21 Conformément à l'article 7, paragraphe 2, de la directive 94/19, seuls les dépôts mentionnés à l'annexe I de cette directive peuvent être exclus de la garantie. Lorsqu'un dépôt n'est pas garanti, l'établissement de crédit doit informer les déposants en conséquence (voir article 9, paragraphe 1).

22 Le fait que la directive 2014/49 (qui, tout en abrogeant la directive 94/19, maintient sa définition du « dépôt indisponible ») mentionne expressément le dépôt à terme dans la définition du dépôt, vient au soutien de cette interprétation. Elle prévoit de surcroît que les intérêts courus sur les dépôts mais non crédités à la date du constat d'indisponibilité sont remboursés par le système de garantie des dépôts ; voir article 2, paragraphe 1, points 3 et 8, ainsi qu'article 7, paragraphe 7, de la directive 2014/49 (voir note 6).

71. En outre, comme le montre la procédure au principal, exiger des déposants qu'ils aient introduit une demande de paiement de leurs dépôts serait impraticable dans des circonstances dans lesquelles la banque concernée est, de fait, manifestement fermée et a suspendu ses activités commerciales. L'on peut également se demander comment prouver qu'une telle demande a été présentée alors qu'elle prend souvent la forme, en ce qui concerne des dépôts à vue échus à tout moment, d'une tentative de retrait d'argent à un guichet automatique ou d'un ordre de virement sur Internet. Par conséquent, il serait également difficile pour le système de garantie des dépôts lui-même de s'assurer que les déposants ont présenté une demande de restitution de leurs dépôts [23]. D'autres problèmes pratiques se poseraient dans ce sillage : si le déposant n'a tenté de retirer que 500 euros, doit-il néanmoins être remboursé à concurrence du montant de 100 000 euros prévu par la directive ?

72. Enfin, une obligation de présenter une demande préalable n'est pas non plus compatible avec l'objectif déclaré de la directive 94/19 qui est précisément d'éviter les « paniques bancaires » et donc que les déposants ne se ruent sur un établissement de crédit affaibli ou même sain. Attendre des déposants que, pour obtenir le remboursement par le système de garantie des dépôts, ils se soient d'abord tournés vers leur banque contreviendrait à cet objectif.

73. La seule demande prévue par la directive 94/19 est la demande de remboursement, laquelle doit être adressée au système de garantie des dépôts lui-même [24]. Mais même cette obligation de présenter une demande n'est plus prévue par la directive 2014/49, car une obligation d'agir n'est pas propre à susciter la confiance des déposants en ce qu'ils seront immédiatement remboursés [25].

74. Il en découle que l'article 1er, point 3, sous i), de la directive 94/19 doit être interprété en ce sens que la constatation de l'indisponibilité d'un dépôt ne saurait dépendre de l'existence d'une demande préalable de paiement adressée par le déposant à l'établissement de crédit.

d) Conclusion intermédiaire

75. L'article 1er, point 3, sous i), de la directive 94/19 doit être interprété en ce sens que l'indisponibilité des dépôts doit être constatée dans un délai de cinq jours ouvrables après que l'autorité compétente a établi pour la première fois qu'un établissement de crédit n'a pas restitué les dépôts échus et exigibles, indépendamment de la décision relative à l'insolvabilité de l'établissement de crédit et de la révocation de son agrément bancaire. Des mesures de surveillance spéciale ne sauraient pas non plus avoir d'effet suspensif sur la constatation de l'indisponibilité des dépôts. Cette constatation doit en outre revêtir une forme qui permette au système de garantie des dépôts de reconnaître avec certitude que le délai prévu à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19 a commencé à courir. Enfin, la constatation de l'indisponibilité d'un dépôt ne saurait dépendre de l'existence d'une demande préalable de paiement adressée par le déposant à l'établissement de crédit.

2. Septième et huitième questions préjudicielles

76. Par ses deux dernières questions préjudicielles, la juridiction de renvoi aimerait savoir, en substance, si l'article 1er, point 3, sous i), de la directive 94/19 doit être interprété en ce sens que le non-respect du délai qui y est prévu pour constater l'indisponibilité des dépôts entraîne la responsabilité d'un État membre pour violation du droit de l'Union. En particulier, la juridiction de renvoi demande si cela constitue une « violation suffisamment caractérisée » et si la responsabilité de l'État peut être limitée à cet égard aux dommages causés intentionnellement.

23 D'autant plus que le remboursement doit être rapide : dans un délai de vingt jours ouvrables conformément à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19 et même dans un délai de sept jours ouvrables conformément à l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2014/49.

24 Voir article 9, paragraphe 1, second alinéa, ainsi qu'article 10, paragraphe 3, de la directive 94/19.

25 Voir article 8, paragraphe 6, de la directive 2014/49 : « Le montant à rembourser est mis à disposition sans qu'il soit nécessaire d'adresser une demande à un système de garantie des dépôts. »

77. La BNB objecte que l'arrêt Paul [26] aurait déjà exclu qu'un particulier puisse obtenir, sur le fondement de la directive 94/19, une réparation de l'État membre concerné allant au-delà de l'indemnisation prévue [27].

a) Distinction par rapport à l'arrêt Paul

78. Cette objection ne convainc pas pour les raisons suivantes. Dans l'affaire Paul, l'État membre concerné avait tardé à transposer la directive 94/19. Les déposants qui avaient subi un préjudice du fait de la faillite de leur banque *n'*avaient *pas* été indemnisés par un système de garantie des dépôts. Par conséquent, l'État membre avait été condamné *par une juridiction nationale*, pour violation caractérisée du droit communautaire, à indemniser les déposants à hauteur du montant garanti conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 94/19.

79. Néanmoins, la perte financière des déposants dépassait le montant garanti par la directive. La Cour a donc été saisie de la question de savoir si la directive 94/19 accorde également au déposant – *outre* le droit au remboursement du montant garanti conformément à l'article 7, paragraphe 1 – un droit à ce que l'autorité compétente prenne certaines mesures de surveillance en vertu de l'article 3, paragraphes 2 à 5 (par exemple la révocation de l'agrément bancaire). Dans ce contexte se posait la question de savoir si les dommages qui ne se seraient pas produits si de telles mesures de surveillance avaient été prises devaient être indemnisés en sus du montant garanti.

80. Dans l'affaire Paul, les déposants qui avaient subi un préjudice tenaient ainsi l'autorité de surveillance bancaire pour coresponsable de la perte même de leurs dépôts. La Cour a toutefois écarté un droit des déposants à ce que l'autorité compétente prenne des mesures de surveillance dans leur intérêt et a rejeté un droit à réparation du dommage causé par une surveillance insuffisante.

81. Par conséquent, le litige porté devant la Cour dans l'affaire Paul « ne concern[ait précisément] pas la question de savoir si la transposition ou l'application incorrecte de l'article 7 de la directive 94/19» [28], donc un fonctionnement défaillant du mécanisme de garantie, pouvait engager la responsabilité de l'État. Il concernait bien plutôt l'existence d'un droit à engager la responsabilité de l'État trouvant son origine dans l'absence de certaines mesures de surveillance prévues à l'article 3 de la directive 94/19.

82. En l'espèce, en revanche, il s'agit de déterminer si la transposition et la mise en œuvre incorrectes du mécanisme de garantie peuvent engager la responsabilité de l'État. M. Kantarev ne tient pas l'autorité de surveillance pour responsable de la perte de son dépôt, mais lui reproche de n'avoir pas respecté les modalités de remboursement prévues par la directive 94/19.

83. Le vingt-quatrième considérant de la directive 94/19 n'exclut la responsabilité des États membres que dès lors qu'ils ont veillé à la mise en place de systèmes qui assurent l'indemnisation ou la protection des déposants *dans les conditions définies par la directive*. M. Kantarev estime toutefois que le montant garanti ne lui a pas été versé dans les conditions définies à l'article 1er, paragraphe 3, de la directive, mais tardivement.

84. Or, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, un remboursement rapide est justement l'objectif visé par la directive 94/19. La responsabilité de l'État pour transposition ou mise en œuvre incorrectes de l'article 1er, point 3, sous i), qui conditionne l'indemnisation prévue à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19, n'est donc en principe exclue ni par l'arrêt Paul, ni par le vingt-quatrième considérant de cette directive.

26 Arrêt du 12 octobre 2004, Paul e.a. (C-222/02, EU:C:2004:606).

27 Voir points 35 et 36 des présentes conclusions.

28 Conclusions de l'avocat général Stix-Hackl dans l'affaire Paul e.a. (C-222/02, EU:C:2003:637, point 87).

85. Il ne peut toutefois y avoir responsabilité de l'État que si les conditions pour engager celle-ci sont réunies.

b) Les conditions de la responsabilité de l'État

86. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour, un droit à la réparation des dommages causés à un particulier par une violation du droit de l'Union imputable à l'État est reconnu dès lors que trois conditions sont réunies : la règle du droit de l'Union violée doit avoir pour objet de conférer des droits aux particuliers ; la violation de cette règle doit être suffisamment caractérisée ; et il doit exister un lien de causalité direct entre cette violation et le dommage subi par la personne lésée [29]. Il appartient en principe aux juridictions nationales de déterminer si les conditions énumérées sont réunies et si l'État est tenu de réparer le dommage [30]. C'est ainsi que les parties s'opposent dans la procédure au principal sur la question de savoir si les trois conditions cumulatives pour engager la responsabilité de l'État en raison de la violation du droit de l'Union sont remplies en l'espèce.

87. Il y a lieu de rappeler d'emblée que ces trois conditions sont suffisantes pour engendrer au profit des particuliers un droit à réparation [31]. Il en résulte que 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 mais qu'il s'oppose, en revanche, à ce que celui-ci impose des conditions supplémentaires à cet égard [32]. La Cour a jugé que la réparation du dommage dans le cadre du droit national ne saurait être subordonnée à une faute (intentionnelle ou de négligence) dans le chef de l'organe étatique qui aille au-delà de la notion de la violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union, bien que cette notion comporte certains éléments objectifs et subjectifs qui, dans le cadre d'un système juridique national, peuvent être rattachés à la notion de faute [33].

88. Il convient ensuite de relever que, comme le souligne la Commission à juste titre, l'effet direct d'une disposition n'est pas une condition pour engager la responsabilité de l'État [34].

89. Pour qu'une disposition dont la violation est invoquée engage la responsabilité de l'État, il convient bien plutôt de vérifier si elle confère des droits aux particuliers.

90. En l'espèce, l'article 1er, point 3, sous i), de la directive 94/19 ne confère aucun droit au particulier à ce que l'autorité compétente constate automatiquement l'indisponibilité de ses dépôts lorsque cette indisponibilité se prolonge de façon effective pendant une certaine durée [35]. Comme nous l'avons exposé précédemment, l'autorité compétente dispose au contraire d'un certain pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne cette constatation, qui consiste avant tout en un pronostic [36].

29 Arrêts du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79, point 51) ; du 24 mars 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, point 20) ; du 26 janvier 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, point 30), et du 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, point 47).

30 Voir arrêts du 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, point 62), et du 9 septembre 2015, Ferreira da Silva e Brito e. a. (C-160/14, EU:C:2015:565, point 50).

31 Voir arrêt du 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, point 65 et jurisprudence citée).

32 Voir arrêt du 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, point 66 et jurisprudence citée).

33 Voir arrêts du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79, points 78 à 80) ; du 4 juillet 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, point 39), et du 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, point 67).

34 Voir 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).

35 La directive se démarque sur ce point de la proposition initiale de la Commission pour une directive du Conseil relative aux systèmes de garantie des dépôts, selon laquelle il n'était pas nécessaire que la cessation des paiements soit constatée par une autorité administrative ; conformément à cette proposition, il suffisait au contraire que « [la suspension des paiements] se prolonge de façon effective pendant dix jours consécutifs » [COM(92) 188 final, p. 29].

36 Voir point 46 des présentes conclusions.

91. L'article 1er, point 3, sous i), de la directive 94/19 prévoit néanmoins que *lorsque* l'autorité compétente est d'avis que l'établissement de crédit n'apparaît, en raison de sa situation financière, pour le moment pas en mesure de pouvoir restituer les dépôts, et qu'il n'y a pas de perspective rapprochée qu'il puisse le faire, cette autorité *a l'obligation* de procéder à ladite constatation dans un délai de cinq jours après qu'il a été porté pour la première fois à sa connaissance qu'un établissement de crédit n'a pas restitué les dépôts.

92. Cela signifie que si cette disposition ne confère pas au particulier un droit à ce que l'indisponibilité de son dépôt soit constatée, elle lui confère néanmoins bien un droit à ce que l'autorité, *si* celle-ci constate l'indisponibilité, le fasse dans un délai de cinq jours.

93. La disposition est claire et précise en ce qui concerne le délai [37].

94. Eu égard aux mesures de surveillance prises en l'espèce par la BNB, l'on peut partir du principe que cette autorité était d'avis que l'établissement de crédit n'apparaissait, pour le moment, pas en mesure de pouvoir restituer les dépôts en raison de sa situation financière. Le jour même où elle a appris de la KTB que celle-ci avait suspendu ses paiements, la BNB a placé la KTB sous surveillance spéciale en raison d'un risque d'insolvabilité. Le fait qu'il n'y avait aucune perspective rapprochée de restitution à ce moment-là est même dû à la décision de la BNB elle-même de suspendre l'exécution de tous les engagements de la KTB.

95. Bien que la BNB ait été d'avis que la KTB risquait de devenir insolvable et que la BNB elle-même ait empêché, par sa propre décision, la restitution du dépôt en cause pour une période prolongée, elle n'a pas procédé dans le délai de cinq jours à la constatation prévue à l'article 1er, point 3, sous i), de la directive 94/19, laquelle aurait déclenché l'indemnisation des déposants concernés conformément à l'article 7, paragraphe 1, et à l'article 10, paragraphe 1. Cela constitue une violation suffisamment caractérisée de l'article 1er, point 3, sous i), de la directive.

96. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier s'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le dommage allégué.

97. Il en résulte que, dans des circonstances telles qu'en l'espèce, la mise en œuvre incorrecte de l'article 1er, point 3, sous i), de la directive 94/19 constitue une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union pour engager la responsabilité de l'État membre concerné. Les circonstances mentionnées en sus par la juridiction de renvoi dans sa huitième question n'y changent rien.

3. Première et deuxième questions préjudicielles

98. Enfin, par ses deux premières questions préjudicielles, la juridiction de renvoi aimerait savoir si le droit de l'Union s'oppose à ce qu'en Bulgarie, deux voies de droit différentes, assorties de conditions différentes, sont ouvertes afin de réclamer à l'État des dommages et intérêts pour violation du droit de l'Union.

99. En Bulgarie, c'est, d'une part, le code de procédure civile qui entrerait en considération, en application de la ZZD qui prévoit un droit général à des dommages et intérêts. D'autre part, le code de procédure administrative pourrait être pertinent, en application de la loi relative à la responsabilité de l'État qui prévoit que l'État et les communes sont responsables des dommages causés à la suite d'actes, d'actions ou d'inactions illégaux de leurs organes et employés dans l'exercice de leurs tâches [38].

37 Le degré de clarté et de précision de la règle violée fait partie des éléments que l'on peut être amené à prendre en considération lors de la vérification de l'existence d'une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union ; voir arrêt du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79, points 55 et 56).

38 Voir explications relatives au droit national aux points 14 à 17 des présentes conclusions.

100. Selon les explications de la juridiction de renvoi, les deux procédures se distinguent l'une de l'autre comme suit : la procédure administrative présente l'avantage de ne pas faire dépendre la responsabilité de l'existence d'une faute, ses frais sont moins élevés et le recours peut également être formé au lieu du domicile de la personne ayant subi le dommage. Cette procédure ne trouve toutefois à s'appliquer que lorsque le dommage résulte d'un acte illégal annulé ou d'une action ou une inaction illégales de l'administration. De surcroît, il est contesté qu'une telle procédure puisse être engagée à l'encontre de la BNB qui est certes une autorité publique mais pas une autorité administrative.

101. Conformément à la jurisprudence constante, il revient aux ordres juridiques des États membres de désigner les juridictions compétentes et d'aménager les procédures pour les recours assurant la pleine sauvegarde des droits que les particuliers tirent du droit de l'Union [39]. Cela signifie que si les États membres ont l'obligation de réparer les dommages causés par l'État dans le cadre du droit national de la responsabilité, la détermination des juridictions compétentes et de la procédure pour les recours en responsabilité contre l'État au titre du droit de l'Union relève en principe de l'autonomie procédurale des États membres.

102. Lorsque plusieurs procédures entrent en considération, le droit de l'Union n'a donc pas à désigner celle qui devrait s'appliquer. Néanmoins, le droit de l'Union contient des principes qui doivent être respectés lors du choix de la procédure appropriée.

103. Ainsi, le droit de l'Union ne permet pas que le droit national soumette la responsabilité de l'État au titre du droit de l'Union à des conditions plus strictes que celles que la Cour a développées dans sa jurisprudence. Or une responsabilité pour faute, telle qu'exigée en l'espèce par la ZZD dans le cadre du code de procédure civile, va au-delà [40] des trois conditions prévues pour l'engagement de la responsabilité de l'État au titre du droit de l'Union [une règle conférant des droits aux particuliers, une violation suffisamment caractérisée et un lien de causalité direct entre la violation et le dommage subi [41]].

104. Le droit de l'Union prévoit également que l'obligation de réparer les dommages s'applique dans toute hypothèse de violation du droit de l'Union par un État membre. Cela vaut 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 [42].

105. Il en résulte que, du point de vue du droit de l'Union, l'obligation de réparer les dommages pèse en principe sur l'État membre dans son ensemble et non sur l'autorité publique spécifiquement responsable de la violation du droit de l'Union. Le droit interne peut ainsi tout à fait prévoir que la responsabilité engagée soit celle de l'autorité publique à l'origine du préjudice, et que cela implique, le cas échéant, une procédure spécifique. Cependant, cela ne saurait aboutir à affaiblir la protection juridictionnelle du particulier.

106. En l'espèce, le droit interne prévoit pour les recours en responsabilité contre l'État, mais pas pour ceux contre la BNB, l'application du code de procédure administrative dans le cadre de la loi relative à la responsabilité de l'État. Comme il ne fait aucun doute que la BNB est une autorité publique au sens du droit de l'Union, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si le régime de la responsabilité applicable à la BNB affaiblit la position du particulier par rapport au régime de la responsabilité applicable aux autres organes de l'État dans une mesure qui porte atteinte à la mise en œuvre de la responsabilité de l'État au titre du droit de l'Union.

39 Voir arrêts du 19 novembre 1991, Francovich e.a. (C-6/90 et C-9/90, EU:C:1991:428, point. 42 et jurisprudence citée) ; du 30 septembre 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, point 50), et du 14 septembre 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, point 58).

40 Voir point 87 des présentes conclusions.

41 Voir point 86 des présentes conclusions.

42 Voir arrêts du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79, point 32), et du 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, point 46 et jurisprudence citée).

107. Dans le cadre de son autonomie procédurale, l'État membre doit de surcroît observer les principes d'équivalence et d'effectivité : les conditions de fond et de forme fixées par les législations nationales en matière de réparation des dommages pour les recours en responsabilité au titre du droit de l'Union ne doivent pas être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne (principe d'équivalence) et ne doivent pas être aménagées de manière à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation (principe d'effectivité) [43].

108. En ce qui concerne le principe d'équivalence, il convient de relever en l'espèce qu'aucune des dispositions mentionnées par la juridiction de renvoi ne fait de distinction dans son libellé selon que la responsabilité de l'État est fondée sur une violation du droit de l'Union ou du droit national. Il ne ressort pas non plus de la demande de décision préjudicielle que les situations relevant du droit de l'Union seraient moins bien traitées que les situations internes [44].

109. En revanche, l'incertitude pesant sur la procédure applicable aux recours en responsabilité contre l'État pour violation du droit de l'Union suffit déjà à constituer une violation du principe d'effectivité. Cette incertitude rend en effet excessivement difficile l'exercice d'un recours par le particulier pour obtenir une indemnisation, à commencer par l'identification de la juridiction, administrative ou civile, devant laquelle il doit introduire son recours.

110. On peut en outre se demander si le principe d'effectivité s'oppose à une réglementation nationale telle qu'en l'espèce le code de procédure administrative bulgare en ce qu'il prévoit que l'acte illégal à l'origine de la violation du droit de l'Union doit avoir été annulé ou que l'illégalité de l'action ou de l'inaction ayant conduit à la violation doit avoir été constatée.

111. La Cour a déjà jugé à cet égard 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 [45].

112. Il serait toutefois contraire au principe d'effectivité d'imposer aux personnes lésées d'avoir systématiquement recours à toutes les voies de droit à leur disposition [46]. Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier, au regard de l'ensemble des circonstances de l'affaire au principal, s'il pouvait être raisonnablement exigé de M. Kantarev qu'il forme, préalablement à son recours en réparation, d'autres recours visant à l'annulation des décisions de la BNB ou à la constatation de l'illégalité de l'action ou de l'inaction de cette dernière [47].

113. Enfin, on peut se demander s'il est contraire au principe d'effectivité d'exiger, à l'instar du droit bulgare, le paiement d'une avance sur les frais de justice sous la forme d'une taxe, même proportionnelle, pour introduire un recours en responsabilité de l'État au titre du droit de l'Union. Le fait que le droit national prévoie une avance, même proportionnelle, sur les frais de justice est habituel dans beaucoup d'États membres et ne constitue pas, en soi, une violation du principe d'effectivité. La juridiction compétente doit néanmoins vérifier si les frais réclamés constituent éventuellement un obstacle au caractère insurmontable pour l'accès à la justice [48] et si, dans cette hypothèse, la possibilité existe d'être dispensé du paiement.

43 Voir arrêts du 19 novembre 1991, Francovich e.a. (C-6/90 et C-9/90, EU:C:1991:428, point 43) ; du 30 septembre 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, point 58) ; du 26 janvier 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, point 31 et jurisprudence citée), ainsi que du 9 septembre 2015, Ferreira da Silva e Brito e.a. (C-160/14, EU:C:2015:565, point 50).

44 Voir, dans un cas similaire, arrêt du 15 mars 2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, points 50 et 51).

45 Arrêt du 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, point 75) ; voir aussi arrêts du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79, point 84) ; du 13 mars 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, point 124), et du 24 mars 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, point 60).

46 Arrêts du 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, point 77), et du 24 mars 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, point 62).

47 Arrêt du 24 mars 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, point 64).

48 Arrêt du 22 décembre 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, point 61).

114. À la lumière des considérations qui précèdent, il convient de retenir que le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce qu'en Bulgarie, deux voies de recours soient ouvertes pour les actions en responsabilité de l'État fondées sur la violation du droit de l'Union selon l'autorité publique concernée, pour autant que le particulier puisse aisément identifier la procédure qu'il doit entamer dans sa situation et que cette procédure permette la mise en œuvre effective du droit à réparation qu'il tire du droit de l'Union. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si la procédure applicable aux actions en responsabilité de l'État dirigées contre la BNB remplit ces conditions.

V. Conclusion

115. Eu égard aux développements qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre à la demande de décision préjudicielle de l'Administrativen sad Varna (tribunal administratif de Varna, Bulgarie) comme suit :

1) L'article 1er, point 3, sous i), 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 11 mars 2009, doit être interprété en ce sens que l'indisponibilité des dépôts doit être constatée dans un délai de cinq jours ouvrables après que l'autorité compétente a établi pour la première fois qu'un établissement de crédit n'a pas restitué les dépôts échus et exigibles, indépendamment de la décision relative à l'insolvabilité de l'établissement de crédit et de la révocation de son agrément bancaire. Des mesures de surveillance spéciale ne sauraient pas non plus avoir d'effet suspensif sur la constatation de l'indisponibilité des dépôts. Cette constatation doit en outre revêtir une forme qui permette au système de garantie des dépôts de reconnaître avec certitude que le délai prévu à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19 a commencé à courir. Enfin, la constatation de l'indisponibilité d'un dépôt ne saurait dépendre de l'existence d'une demande préalable de paiement adressée par le déposant à l'établissement de crédit.

2) Dans des circonstances telles qu'en l'espèce, la mise en œuvre incorrecte de l'article 1er, point 3, sous i), de la directive 94/19, telle que modifiée par la directive 2009/14, constitue une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union pour engager la responsabilité de l'État membre concerné.

3) Le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce qu'en Bulgarie, deux voies de recours soient ouvertes pour les actions en responsabilité de l'État fondées sur la violation du droit de l'Union selon l'autorité publique concernée, pour autant que le particulier puisse aisément identifier la procédure qu'il doit entamer dans sa situation et que cette procédure permette la mise en œuvre effective du droit à réparation qu'il tire du droit de l'Union. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si la procédure applicable aux actions en responsabilité de l'État dirigées contre la BNB remplit ces conditions.