



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

25 mars 2021 *

« Renvoi préjudiciel – Systèmes de garantie des dépôts – Directive 94/19/CE – Article 1^{er}, point 3, sous i) – Article 7, paragraphe 6 – Article 10, paragraphe 1 – Notion de “dépôt indisponible” – Constat d’indisponibilité du dépôt – Autorité compétente – Droit à indemnisation du déposant – Clause contractuelle contraire à la directive 94/19 – Principe de primauté du droit de l’Union – Système européen de surveillance financière – Autorité bancaire européenne (ABE) – Règlement (UE) n° 1093/2010 – Article 1^{er}, paragraphe 2 – Article 4, point 2, sous iii) – Article 17, paragraphe 3 – Recommandation de l’ABE à une autorité bancaire nationale portant sur les mesures à prendre pour se conformer à la directive 94/19 – Effets juridiques – Validité – Assainissement et liquidation des établissements de crédit – Directive 2001/24/CE – Article 2, septième tiret – Notion de “mesures d’assainissement” – Compatibilité avec l’article 17, paragraphe 1, et l’article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne – Responsabilité des États membres en cas de violation du droit de l’Union – Conditions – 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 »

Dans l’affaire C-501/18,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par l’Administrativen sad Sofia-grad (tribunal administratif de la ville de Sofia, Bulgarie), par décision du 17 juillet 2018, parvenue à la Cour le 30 juillet 2018, dans la procédure

BT

contre

Balgarska Narodna Banka,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. M. Vilaras, président de chambre, MM. N. Piçarra (rapporteur), D. Šváby, S. Rodin et M^{me} K. Jürimäe, juges,

avocat général : M. M. Campos Sánchez-Bordona,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour la Balgarska Narodna Banka, par M^e A. Kalaydzhiev, avocat,

* Langue de procédure : le bulgare.

– pour la Commission européenne, initialement par M. H. Krämer, M^{mes} Y. Marinova et A. Steiblyté, puis par M^{mes} Y. Marinova et A. Steiblyté, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 17 septembre 2020,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation

- de l’article 1^{er}, point 3, sous i), de l’article 7, paragraphe 6, 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 ») ;
- de l’article 4, point 2, sous iii), de l’article 17, paragraphe 3, et de l’article 26, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission (JO 2010, L 331, p. 12) ;
- de l’article 2, septième tiret, de la directive 2001/24/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 avril 2001, concernant l’assainissement et la liquidation des établissements de crédit (JO 2001, L 125, p. 15), à la lumière de l’article 17, paragraphe 1, et de l’article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne (ci-après la « Charte ») ;
- du principe de responsabilité des États membres pour des dommages causés aux particuliers du fait des violations du droit de l’Union ;
- de l’article 4, paragraphe 3, TUE, lu en combinaison avec les principes d’autonomie procédurale des États membres, d’équivalence et d’effectivité ;

ainsi que sur la validité de la recommandation EBA/REC/2014/02 de l’Autorité bancaire européenne (ABE), du 17 octobre 2014, adressée à la Balgarska Narodna Banka (Banque nationale bulgare, ci-après la « BNB ») et au Fond za garantirane na vlogovete v bankite (Fonds de garantie des dépôts bancaires, ci-après le « FGVB »), sur les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 94/19/CE.

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’un litige opposant BT à la BNB au sujet d’une demande d’indemnisation du préjudice que BT estime avoir subi en conséquence de plusieurs actions et omissions de la BNB dans le cadre des mesures de surveillance prises à l’encontre de la Korporativna targovska banka AD (ci-après la « KTB »).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 94/19

- 3 La directive 94/19 a été abrogée et remplacée par 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). Cette abrogation ayant pris effet à compter du 4 juillet 2015, la directive 94/19 demeure applicable à l'affaire au principal.
- 4 Les premier, deuxième, huitième, neuvième, vingt-quatrième et vingt-cinquième considérants de la directive 94/19 énoncent ce qui suit :

« [C]onformément 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 ;

[p]arallèlement 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 ; [i]l 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 ; [c]ette protection des dépôts est aussi essentielle que les règles prudentielles pour l'achèvement du marché unique bancaire ;

[...]

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

[l]es systèmes de garantie des dépôts doivent intervenir dès qu'il y a indisponibilité des dépôts ;

[...]

[l]a 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 ;

[l]a garantie des dépôts est un élément essentiel de l'achèvement du marché intérieur et un complément indispensable du système de surveillance des établissements de crédit en raison de la solidarité qu'elle crée entre tous les établissements d'une même place financière en cas de défaillance de l'un d'entre eux ».

5 L'article 1^{er} 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 ; [...]

[...] »

6 L'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, première phrase, et paragraphe 2, de ladite directive prévoit :

« 1. Chaque État membre veille à l'instauration et à la reconnaissance officielle sur son territoire d'un ou de plusieurs systèmes de garantie des dépôts. [...]

[...]

2. Si un établissement de crédit ne remplit pas les obligations qui lui incombent en tant que membre du système de garantie des dépôts, les autorités compétentes ayant délivré l'agrément en sont informées et, en collaboration avec le système de garantie, prennent toutes les mesures appropriées, y compris des sanctions, pour garantir que l'établissement de crédit remplira ses obligations. »

7 L'article 7, paragraphes 1 bis, 2 et 6, de la même directive dispose :

« 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.

[...]

2. Les États membres peuvent prévoir que certains déposants ou certains dépôts sont exclus de la garantie ou sont plus faiblement garantis. [...]

[...]

6. Les États membres veillent à ce que le droit à indemnisation du déposant puisse faire l'objet d'un recours du déposant contre le système de garantie des dépôts. »

8 Aux termes de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19 :

« 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) [...] »

Le règlement n° 1093/2010

9 Les considérants 27 à 29 du règlement n° 1093/2010 énoncent :

« (27) Garantir l'application correcte et intégrale du droit de l'Union est un préalable essentiel à l'intégrité, à la transparence, à l'efficacité et au bon fonctionnement des marchés financiers, à la stabilité du système financier et à l'existence de conditions de concurrence neutres pour les établissements financiers dans l'Union. Il convient par conséquent d'établir un mécanisme permettant à l'[ABE] de traiter les cas de non-application ou d'application incorrecte du droit de l'Union constituant des infractions au droit de l'Union. Ce mécanisme devrait s'appliquer dans les cas où le droit de l'Union définit des obligations claires et inconditionnelles.

(28) Pour permettre une réaction proportionnée en cas d'application incorrecte ou insuffisante du droit de l'Union, un mécanisme en trois étapes devrait s'appliquer. Tout d'abord, l'[ABE] devrait être habilitée à enquêter sur les cas d'application prétendument incorrecte ou insuffisante du droit de l'Union par les autorités nationales dans leurs pratiques de surveillance, et à émettre en conclusion une recommandation. Ensuite, si l'autorité nationale compétente ne suit pas la recommandation, la Commission devrait être habilitée à émettre un avis formel tenant compte de la recommandation de l'[ABE] et imposant à l'autorité compétente de prendre les mesures nécessaires pour faire respecter le droit de l'Union.

(29) Enfin, pour mettre fin à une situation exceptionnelle d'inaction persistante de la part de l'autorité compétente concernée, l'[ABE] devrait être habilitée, en dernier ressort, à adopter des décisions adressées à des établissements financiers déterminés. Ce pouvoir devrait être limité aux cas exceptionnels dans lesquels une autorité compétente ne se conforme pas aux avis formels qui lui sont adressés, lorsque la législation de l'Union est directement applicable aux établissements financiers en vertu de règlements actuels ou futurs de l'Union. »

10 Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de ce règlement, l'ABE agit selon les pouvoirs que ce règlement lui confère et dans le champ d'application, entre autres, de la directive 94/19, dans la mesure où celle-ci s'applique aux établissements de crédit et aux établissements financiers ainsi qu'aux autorités compétentes chargées de leur surveillance.

11 L'article 4 dudit règlement énonce :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

2. "autorités compétentes" :

[...]

iii) pour ce qui concerne les systèmes de garantie des dépôts, les organismes chargés de la gestion de ces systèmes conformément à la directive [94/19] ou, lorsque la gestion du système de garantie des dépôts est assurée par une entreprise privée, l'autorité publique chargée de la surveillance de ces systèmes conformément à ladite directive. »

12 L'article 17 du règlement n° 1093/2010, intitulé « Violation du droit de l'Union », prévoit :

« 1. Lorsqu'une autorité compétente n'a pas appliqué les actes visés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, y compris les normes techniques de réglementation et d'exécution établies conformément aux articles 10 à 15, ou les a appliqués d'une manière qui semble constituer une violation du droit de l'Union, notamment en ne veillant pas à ce qu'un établissement financier remplisse les exigences prévues par lesdits actes, l'[ABE] agit conformément aux compétences définies aux paragraphes 2, 3 et 6 du présent article.

2. À la demande d'une ou de plusieurs autorités compétentes, du Parlement européen, du Conseil, de la Commission ou du groupe des parties intéressées au secteur bancaire, ou de sa propre initiative, et après avoir informé l'autorité compétente concernée, l'[ABE] peut enquêter sur la prétendue violation ou non-application du droit de l'Union.

[...]

3. Au plus tard dans les deux mois suivant l'ouverture de l'enquête, l'[ABE] peut adresser à l'autorité compétente concernée une recommandation établissant les mesures à prendre pour se conformer au droit de l'Union.

[...]

6. Sans préjudice des compétences dévolues à la Commission au titre de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, si une autorité compétente ne se conforme pas à l'avis formel visé au paragraphe 4 dans le délai imparti, et si ce manquement rend nécessaire une intervention rapide afin de maintenir ou de rétablir des conditions de concurrence neutres sur le marché ou d'assurer le bon fonctionnement et l'intégrité du système financier, l'[ABE] peut, lorsque les exigences concernées des actes visés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, sont directement applicables aux établissements financiers, adopter à l'égard d'un établissement financier une décision individuelle lui imposant de prendre les mesures nécessaires pour respecter les obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union, notamment la cessation d'une pratique.

[...]

7. Les décisions adoptées en vertu du paragraphe 6 prévalent sur toute décision antérieure des autorités compétentes sur le même objet.

[...] »

La directive 2001/24

13 Les considérants 2, 5 et 6 de la directive 2001/24 se lisent comme suit :

« (2) Parallèlement à la suppression de [tout obstacle à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services à l'intérieur de l'Union], il convient de se préoccuper de la situation susceptible de se produire en cas de difficultés dans un établissement de crédit, notamment lorsque cet établissement a des succursales dans d'autres États membres.

[...]

- (5) L'adoption de la directive [94/19], qui a introduit le principe de l'adhésion obligatoire des établissements de crédit à un système de garantie de l'État membre d'origine, met encore plus en évidence la nécessité d'une reconnaissance mutuelle des mesures d'assainissement et des procédures de liquidation.
- (6) Il importe de confier aux autorités administratives ou judiciaires de l'État membre d'origine, la compétence exclusive de décider et d'appliquer les mesures d'assainissement prévues dans la législation et les usages en vigueur dans cet État membre. En raison de la difficulté d'harmoniser les législations et usages des États membres, il convient de mettre en place la reconnaissance mutuelle par les États membres des mesures prises par chacun d'entre eux pour restaurer la viabilité des établissements qu'il a agréés. »
- 14 Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de cette directive, celle-ci « s'applique aux établissements de crédit et à leurs succursales créées dans un État membre autre que celui du siège statutaire, tels qu'ils sont définis à l'article 1^{er}, premier et troisième points, de la directive 2000/12/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 20 mars 2000, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice [(JO 2000, L 126, p. 1)], sous réserve des conditions et exemptions prévues à l'article 2, paragraphe 3, de [cette dernière directive] ».
- 15 L'article 2, septième tiret, de la directive 2001/24 définit les « mesures d'assainissement » comme étant celles qui sont « destinées à préserver ou rétablir la situation financière d'un établissement de crédit et qui sont susceptibles d'affecter les droits préexistants de tiers, y compris les mesures qui comportent la possibilité d'une suspension des paiements, d'une suspension des mesures d'exécution ou d'une réduction des créances ».
- 16 Intitulé « Adoption des mesures d'assainissement – loi applicable », l'article 3 de cette directive dispose :
- « 1. Les autorités administratives ou judiciaires de l'État membre d'origine sont seules compétentes pour décider de la mise en œuvre dans un établissement de crédit, y compris pour les succursales établies dans d'autres États membres, d'une ou plusieurs mesures d'assainissement.
2. Les mesures d'assainissement sont appliquées conformément aux dispositions des lois, règlements et procédures applicables dans l'État membre d'origine, dans la mesure où la présente directive n'en dispose pas autrement.
- [...]
- Les mesures d'assainissement produisent leurs effets dans toute l'[Union] dès qu'elles produisent leurs effets dans l'État membre où elles ont été prises. »

La recommandation EBA/REC/2014/02

- 17 Au considérant 25 de la recommandation EBA/REC/2014/02, l'ABE a constaté que la BNB avait enfreint le droit de l'Union en s'abstenant de constater l'indisponibilité des dépôts détenus par la KTB conformément à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 et en suspendant l'exécution de toutes les obligations de la KTB, avec pour conséquence d'empêcher les déposants d'accéder aux dépôts garantis moyennant le système prévu par cette directive.
- 18 Selon le considérant 27 de cette recommandation, bien qu'aucun acte explicite n'ait constaté l'indisponibilité des dépôts de la KTB, au sens de cette disposition, un tel constat était inhérent à la décision de la BNB, du 20 juin 2014, de placer la KTB sous surveillance spéciale et de suspendre les obligations de celle-ci.

- 19 Au point 1 de ladite recommandation, l'ABE a demandé à la BNB et au FGVB de prendre, conformément à l'article 4, paragraphe 3, TUE, toutes les mesures appropriées pour assurer le respect de leurs obligations au titre de l'article 1^{er}, point 3, sous i), et de l'article 10, paragraphes 2 et 3, de la directive 94/19, y compris en interprétant, dans la mesure du possible, le droit national conformément à ces dispositions.
- 20 Par ailleurs, aux points 2 et 3 de la même recommandation, l'ABE a demandé à la BNB de veiller à ce que, jusqu'au 21 octobre 2014, les déposants aient accès aux montants garantis de leurs dépôts auprès de la KTB, soit en supprimant ou en limitant la restriction d'accès aux dépôts résultant des mesures de surveillance, soit en procédant au constat visé à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19. Pour le cas où la BNB ne prendrait aucune de ces mesures dans le délai indiqué, l'ABE a demandé au FGVB de vérifier les créances des déposants auprès de la KTB et de restituer les montants garantis de ces dépôts, conformément à l'article 10 de la directive 94/19, dès lors que les mesures de surveillance spéciale prises à l'égard de la KTB par la décision mentionnée au point 18 du présent arrêt équivalaient à un constat d'indisponibilité desdits dépôts, au sens de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19.

Le droit bulgare

La loi sur la garantie des dépôts bancaires

- 21 Aux termes de son article 1^{er}, le *Zakon za garantirane na vlogovete v bankite* (loi sur la garantie des dépôts bancaires) (DV n° 49, du 29 avril 1998), qui a transposé les directives 94/19 et 2009/14 dans l'ordre juridique bulgare, « régit l'établissement, les missions et l'activité du [FGVB] ainsi que la procédure de remboursement des dépôts dans la limite du niveau garanti ».
- 22 Selon l'article 4, paragraphes 1 et 2, de ladite loi :
- « 1. Le [FGVB] garantit le remboursement intégral des montants correspondant aux dépôts d'une personne auprès d'une banque, quel que soit leur nombre et leur montant, à concurrence de 196 000 [leva bulgares (BGN) (environ 100 000 euros)] au maximum.
2. Le montant mentionné comprend également les intérêts échus à la date de la décision adoptée par la [BNB] en vertu de l'article 23, paragraphe 1. »
- 23 L'article 23 de la même loi est libellé comme suit :
- « 1. Le [FGVB] rembourse les dettes de la banque concernée aux déposants de celle-ci à concurrence des niveaux garantis, lorsque la [BNB] a révoqué l'agrément bancaire de la banque commerciale.
- [...]
3. Dans un délai de trois jours ouvrables à compter de la date de la décision de la [BNB] en vertu du paragraphe 1, le curateur, le liquidateur ou le syndic désigné est tenu de présenter au conseil d'administration du [FGVB] des informations sur les dépôts auprès de la banque.
- [...]
10. Les déposants font, conformément à la législation en vigueur, valoir leurs créances qui dépassent le montant reçu du [FGVB] sur le patrimoine de la banque.
- [...] »

La loi sur les établissements de crédit

24 L'article 36 du *Zakon za kreditnite institutsii* (loi sur les établissements de crédit) (DV n° 59, du 21 juillet 2006) prévoit :

« [...]

2. La [BNB] révoque obligatoirement l'agrément délivré à une banque en raison de son insolvabilité lorsque :

1) celle-ci n'exécute plus, depuis plus de sept jours ouvrables, son engagement pécuniaire devenu exigible, lorsque cela est directement lié à la situation financière de cette banque et que la [BNB] juge improbable que celle-ci exécutera les engagements pécuniaires devenus exigibles dans un délai acceptable, ou

2) ses fonds propres correspondent à un montant négatif.

3. La [BNB] prend la décision visée au paragraphe 2 dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la constatation de l'état d'insolvabilité.

[...]

7. Par la révocation de l'agrément, l'activité de la banque prend fin et il est procédé à sa liquidation forcée.

[...] »

25 L'article 79, paragraphe 8, de ladite loi dispose :

« La [BNB], ses organes et les personnes mandatées par ceux-ci ne sont pas responsables des dommages causés dans l'exercice de leurs fonctions de surveillance, sauf s'ils ont agi de façon intentionnelle. »

26 L'article 115 de la loi sur les établissements de crédit est libellé comme suit :

« 1. Aux fins de l'assainissement d'une banque exposée à un risque d'insolvabilité, la [BNB] peut mettre cette banque sous surveillance spéciale.

2. Une banque est exposée à un risque d'insolvabilité :

[...]

2) lorsque la [BNB] juge que les actifs liquides de la banque ne suffiront pas pour permettre à la banque d'exécuter ses engagements le jour où ceux-ci seront exigibles, ou

3) lorsque la banque n'a pas exécuté dans le délai requis un ou plusieurs engagements devenus exigibles à l'égard de ses créanciers.

[...] »

27 Aux termes de l'article 116 de cette loi :

« 1. Dans les cas visés à l'article 115, paragraphe 1, la [BNB] met la banque concernée sous surveillance spéciale [...].

2. Dans les cas visés au paragraphe 1, la [BNB] peut :

- 1) réduire les intérêts sur les engagements de la banque à leur valeur moyenne sur le marché ;
- 2) suspendre totalement ou partiellement, pour une période déterminée, l'exécution de tous les engagements ou de certains engagements de cette banque ;
- 3) restreindre totalement ou partiellement son activité ;

[...] »

28 L'article 119, paragraphes 4 et 5, de ladite loi dispose :

« 4. Dans les cas visés à l'article 116, paragraphe 2, point 2, et pour la période durant laquelle la [BNB] a exercé ce pouvoir, il est considéré que la banque n'est pas en retard d'exécution des engagements pécuniaires dont l'exécution a été suspendue.

5. Dans les cas visés à l'article 116, paragraphe 2, point 2, la banque n'est pas financièrement responsable de l'inexécution des engagements dont l'exécution a été suspendue à la suite de la surveillance spéciale. Durant la mise sous surveillance spéciale, il n'y a ni intérêts de retard ni dommages-intérêts fixés à l'avance pour l'inexécution des engagements pécuniaires de la banque dont l'exécution a été suspendue, alors que sont dus les intérêts conventionnels sur de tels engagements, intérêts qui sont cependant versés après la levée de la mise sous surveillance spéciale. »

La loi sur les faillites bancaires

29 Aux termes de l'article 94, paragraphe 1, du Zakon za bankovata nesastoyatelnost (loi sur les faillites bancaires) (DV n° 92, du 27 septembre 2002) :

« Lors du partage des biens réalisés, les créances sont payées dans l'ordre suivant :

[...]

4) [...] les créances de déposants qui ne sont pas couvertes par le système de garantie des dépôts ;

[...] »

La loi relative à la responsabilité de l'État et des communes pour les dommages causés

30 L'article 1^{er} 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) (DV n° 60, du 5 août 1988), dispose :

« 1. L'État et les communes sont responsables des dommages subis par des citoyens et par des personnes morales à la suite d'actions, d'inactions ou d'actes illégaux de leurs organes et employés dans l'exercice de l'activité administrative ou à l'occasion de celle-ci.

2. Les recours formés au titre du paragraphe 1 sont examinés conformément à la procédure prévue par l'Administrativnoprotsesualen kodeks [(code de procédure administrative)] [...]. »

31 L'article 4 de cette loi dispose :

« L'État et les communes sont tenus d'indemniser tous les dommages matériels et moraux qui sont une conséquence directe et immédiate du fait dommageable, indépendamment de la question de savoir si ces dommages ont été causés par la faute de l'employé. »

32 L'article 8, paragraphe 3, de ladite loi prévoit :

« Lorsqu'une loi ou un décret a prévu un mode spécifique de réparation, la présente loi ne s'applique pas. »

L'APK

33 Aux termes de l'article 204, paragraphe 1, du code de procédure administrative (DV n° 30, du 11 avril 2006, ci-après l'« APK ») :

« Un recours [en réparation] peut être formé après l'annulation de l'acte administratif selon les modalités applicables. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

34 Au cours des années 2008, 2010 et 2011, BT a conclu avec la KTB trois contrats portant sur des dépôts à vue en euros et en leva bulgares, à des conditions préférentielles. Les montants déposés étaient garantis, dans leur ensemble, par le FGVB à concurrence de 196 000 BGN (environ 100 000 euros).

35 Par lettres du 20 juin 2014, la KTB a informé la BNB qu'elle suspendait ses paiements à ses clients en raison d'un manque de liquidité causé par un retrait massif des dépôts qu'elle détenait. Par une décision du même jour, complétée par une décision du 22 juin 2014, adoptées l'une et l'autre sur le fondement de la loi sur les établissements de crédit, la BNB a, en raison d'un risque d'insolvabilité de la KTB, placé celle-ci sous surveillance spéciale pour une durée de trois mois, désigné des curateurs, suspendu l'exécution de tous les engagements de la KTB et interdit à celle-ci d'exercer l'ensemble des activités visées par son agrément bancaire. Par un communiqué de presse du 22 juin 2014, la BNB a déclaré que l'objectif de ces décisions était de préserver la stabilité financière du pays.

36 Ainsi qu'il ressort de la demande de décision préjudicielle, la date du 20 juin 2014 a été retenue par le Sofiyski apelativen sad (cour d'appel de Sofia, Bulgarie) comme étant celle du début de l'état d'insolvabilité de la KTB, puisque, à cette date, les fonds propres de celle-ci correspondaient à un montant négatif, au sens de l'article 36, paragraphe 2, point 2, de la loi sur les établissements de crédit.

37 Par décision du 30 juin 2014, la BNB a, sur le fondement de la même loi, réduit, avec effet au 1^{er} juillet 2014, les taux d'intérêt appliqués aux dépôts auprès de la KTB, de manière à ce qu'ils correspondent au taux moyen du marché, et a adopté un tableau des taux d'intérêt standard. Conformément à ce tableau, les intérêts sur les dépôts de BT ont été calculés en tant qu'intérêts conventionnels pour la période allant jusqu'au 6 novembre 2014.

38 Par décision du 16 septembre 2014, la BNB a prolongé jusqu'au 20 novembre 2014 les mesures de surveillance spéciale, au vu de la persistance des motifs ayant initialement justifié l'adoption des décisions des 20 et 22 juin 2014.

- 39 Le 25 septembre 2014, la Commission a adressé une lettre de mise en demeure au ministre des Finances (Bulgarie) et à la BNB sur le fondement de l'article 258 TFUE, en raison de la transposition incorrecte de l'article 1^{er}, point 3, et de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19, ainsi que du non-respect du principe de la libre circulation des capitaux prévu à l'article 63 TFUE. Par un communiqué de presse du même jour, la Commission a fait savoir qu'elle engageait une procédure en manquement. Cette procédure a été clôturée le 10 décembre 2015.
- 40 À la suite de la recommandation EBA/REC/2014/02, la BNB a, par décision du 6 novembre 2014, révoqué l'autorisation d'augmentation des fonds propres de la KTB moyennant des fonds fournis en vertu d'un contrat de prêt, au motif que, la KTB ayant financé le prêteur, ces fonds étaient fournis par elle-même. En outre, par décision du même jour, la BNB a révoqué, sur le fondement de l'article 36, paragraphe 2, point 2, de la loi sur les établissements de crédit, l'agrément bancaire de la KTB.
- 41 En vertu de cette dernière décision, le 4 décembre 2014, BT a été remboursée, par l'intermédiaire du FGVB, d'un montant de 196 000 BGN (environ 100 000 euros) ainsi que des intérêts conventionnels et rémunérateurs au titre de la période allant du 30 juin au 6 novembre 2014. Le restant des soldes créditeurs, d'un montant de 44 070,90 BGN (environ 22 500 euros), a été inscrit sur la liste des créances reconnues, établie dans le cadre de la procédure de faillite, selon l'ordre prévu à l'article 94, paragraphe 1, point 4, de la loi sur les faillites bancaires.
- 42 BT a introduit devant la juridiction de renvoi, sur le fondement de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la loi relative à la responsabilité de l'État et des communes pour les dommages causés et de l'article 204, paragraphe 1, de l'APK, un recours en réparation de l'ensemble des dommages résultant, directement et immédiatement, d'actions et d'omissions de la BNB commises en violation du droit de l'Union.
- 43 Par un premier chef de conclusions, BT conclut à la condamnation de la BNB à lui payer la somme de 8 627,96 BGN (environ 4 400 euros), correspondant aux intérêts légaux sur le montant garanti des dépôts détenus par la KTB au titre de la période allant du 30 juin au 4 décembre 2014. À l'appui de cette demande, BT fait valoir que la BNB, en tant qu'autorité compétente, aurait dû constater, dans le délai prévu à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, que ces dépôts étaient devenus indisponibles, au sens de l'article 10, paragraphe 1, de cette directive. L'abstention de la BNB de procéder à un tel constat aurait eu pour effet de retarder jusqu'au 4 décembre 2014 la restitution par le FGVB des dépôts garantis. Le communiqué de presse de la Commission, mentionné au point 39 du présent arrêt, ainsi que le considérant 25 de la recommandation EBA/REC/2014/02 confirmeraient l'illégalité de l'inaction de la BNB.
- 44 Par un second chef de conclusions, BT demande à la juridiction de renvoi de condamner la BNB à lui payer la somme de 44 070,90 BGN (environ 22 500 euros), correspondant au montant dépassant le plafond du montant garanti des dépôts. À l'appui de cette demande, BT fait valoir notamment que les mesures de surveillance spéciale prises par la BNB à l'égard de la KTB auraient été injustifiées et disproportionnées par rapport à la situation de cette banque à la date du 20 juin 2014. Ces mesures auraient également méconnu les articles 63 à 65 TFUE et n'auraient pas visé l'assainissement de la banque, celle-ci ayant eu uniquement besoin d'un soutien en liquidité. À titre subsidiaire, les dommages visés par le second chef de conclusions devraient être réparés sur le fondement de la responsabilité de la BNB en raison d'une inaction illicite, consistant dans l'exercice d'une surveillance défailtante, qui aurait aggravé la situation de la KTB et qui, du reste, aurait été constaté par la Smetna palata (Cour des comptes, Bulgarie) dans un rapport concernant la période du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2014.
- 45 S'agissant du premier chef de conclusions du recours, la juridiction de renvoi considère qu'il est essentiel de déterminer le régime de responsabilité qui a vocation à s'appliquer dans le cas d'espèce. Dans ce contexte, elle demande, en particulier, si le droit à indemnisation du déposant, visé à l'article 7, paragraphe 6, de la directive 94/19, couvre tous les dommages résultant de l'omission de

restituer les dépôts dans les délais impartis, y compris ceux résultant d'une surveillance défailante vis-à-vis de l'établissement de crédit qui détient les dépôts, ou si cette notion ne vise que le droit à la restitution des montants garantis des dépôts, au titre de l'article 7, paragraphe 1 bis, de cette directive.

46 Dans ces conditions, l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunal administratif de la ville de Sofia, Bulgarie) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Résulte-t-il des principes du droit de l'Union d'équivalence et d'effectivité que la juridiction nationale est tenue de qualifier d'office un recours de recours formé sur le fondement d'un manquement aux obligations d'un État membre découlant de l'article 4, paragraphe 3, TUE, lorsque le recours a pour objet la responsabilité extracontractuelle d'un État membre pour des dommages résultant d'une violation du droit de l'Union par une institution d'un État membre, alors

- que l'article 4, paragraphe 3, TUE n'est pas expressément indiqué comme fondement juridique dans la requête mais qu'il découle des circonstances du recours que la réparation est demandée pour des dommages résultant de la violation de dispositions du droit de l'Union ;
- que la demande en réparation se fonde sur une disposition nationale relative à la responsabilité de l'État pour des dommages résultant d'une activité administrative, responsabilité sans faute et engagée si les conditions suivantes sont remplies : illégalité d'un acte, d'une action ou d'une inaction d'un organe ou d'un employé dans l'exercice de l'activité administrative ou à l'occasion de celle-ci ; intervention d'un dommage matériel ou moral ; lien de causalité direct et immédiat entre le dommage et le comportement illégal de l'organe ;
- que, en vertu du droit national de l'État membre concerné, la juridiction est tenue de déterminer d'office le fondement juridique d'un recours en responsabilité de l'État résultant de l'activité exercée par les autorités judiciaires, sur le fondement des circonstances sur lesquelles est basé le recours ?

2) Résulte-t-il du considérant 27 du règlement [n° 1093/2010] que, dans des circonstances telles que celles du litige au principal, la recommandation adoptée sur le fondement de l'article 17, paragraphe 3, de ce règlement qui constate la commission d'une violation du droit de l'Union par la banque centrale nationale d'un État membre en ce qui concerne les délais pour la restitution des dépôts garantis des déposants auprès de l'établissement de crédit concerné

- fonde le droit des déposants auprès de cet établissement de crédit d'invoquer la recommandation devant une juridiction nationale pour fonder un recours en réparation de dommages résultant de cette même violation du droit de l'Union, compte tenu du pouvoir explicite de l'[ABE] de constater une violation du droit de l'Union et du fait que les déposants ne sont pas ni ne peuvent être destinataires de la recommandation et que celle-ci ne produit pas d'effets juridiques directs dans leur chef ?
- est valide en ce qui concerne l'exigence selon laquelle la règle violée doit établir des obligations claires et inconditionnelles, compte tenu du fait que l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive [94/19], interprété en combinaison avec les considérants 12 et 13 de la même directive, ne contient pas tous les éléments nécessaires pour faire naître une obligation claire et inconditionnelle dans le chef des États membres et ne produit pas directement des droits dans le chef des déposants et compte tenu du fait que cette directive prévoit un niveau minimal d'harmonisation qui ne comprend pas les éléments sur le fondement desquels il y a lieu de procéder à la constatation de l'indisponibilité d'un dépôt et du fait que la recommandation n'est pas fondée sur d'autres règles claires et inconditionnelles du droit de l'Union pour ces

éléments, notamment concernant l'appréciation du manque de liquidité et l'absence d'une perspective rapprochée de restitution et concernant l'obligation existante d'appliquer des mesures d'intervention préventive et de maintenir l'établissement de crédit en activité ?

- est – compte tenu de l'objet, à savoir la garantie des dépôts, et de la compétence de l'[ABE] en vertu de l'article 26, paragraphe 2, du règlement [n° 1093/2010], d'adopter des recommandations concernant les systèmes de garantie des dépôts – valide à l'égard de la banque centrale nationale qui n'a pas de rapport avec le système national de garantie des dépôts et n'est pas une autorité compétente en vertu de l'article 4, point 2, sous [iii]), du même règlement ?
- 3) Résulte-t-il des arrêts de la Cour du 12 octobre 2004, Paul e.a. (C-222/02, EU:C:2004:606, points 38, 39, 43 et 49 à 51), du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79, points 42 et 51), du 15 juin 2000, Dorsch Consult/Conseil et Commission (C-237/98 P, EU:C:2000:321, point 19), et du 2 décembre 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conseil (5/71, EU:C:1971:116, point 11), et de l'état actuel du droit de l'Union applicable aux circonstances de la procédure au principal
- a) que les dispositions de la directive [94/19] et, en particulier, son article 7, paragraphe 6, accordent le droit aux déposants de réclamer à l'État membre concerné la réparation de dommages résultant d'une surveillance défaillante vis-à-vis de l'établissement de crédit concerné qui détient les dépôts, et ces droits sont-ils limités aux montants garantis des dépôts, ou la notion d'"indemnisation" figurant dans cette disposition doit-elle être interprétée de manière extensive ?
 - b) que les mesures de surveillance appliquées par la banque centrale nationale de l'État membre concerné en vue de l'assainissement d'un établissement de crédit, telles que les mesures appliquées dans le cadre de la procédure au principal, dont la suspension des paiements, prévues, en particulier, par l'article 2, septième tiret, de la directive [2001/24], constituent une ingérence injustifiée et disproportionnée dans le droit de propriété des déposants, fondant la responsabilité extracontractuelle pour des dommages résultant d'une violation du droit de l'Union, alors que l'État membre concerné a prévu, dans sa législation, que des intérêts conventionnels sont appliqués pour la période visée par les mesures et que les dépôts dépassant le montant garanti sont recouverts dans le cadre de la procédure générale de faillite et que des intérêts peuvent être payés sur ceux-ci, compte tenu de l'article 116, paragraphe 5, [de la loi sur les établissements de crédit] et de l'article 4, paragraphe 2, point 1, et de l'article 94, paragraphe 1, point 4, [de la loi sur les faillites bancaires] prévus par le droit bulgare ?
 - c) que les conditions relatives à la responsabilité extracontractuelle prévues par le droit de l'État membre, pour des dommages résultant d'actions et d'inactions liées à l'exercice des pouvoirs de surveillance par la banque centrale nationale d'un État membre qui relèvent du champ d'application de l'article 65, paragraphe 1, sous b), TFUE, ne doivent pas être contraires aux conditions et principes relatifs à cette responsabilité établis par le droit de l'Union et, en particulier, au principe de l'indépendance du recours en réparation du recours en annulation et à l'inadmissibilité établie de l'exigence, prévue par le droit national, que l'action ou l'inaction juridiques sur lesquelles se fonde la demande de réparation des dommages soient préalablement annulées ; à l'inadmissibilité de l'exigence, prévue en droit national, liée au comportement fautif d'organes ou d'employés sur lequel se fonde la demande de réparation des dommages ; à l'exigence que, au moment du dépôt du recours, la partie requérante ait subi un dommage réel et certain s'agissant de recours en réparation de dommages matériels ?
 - d) que, sur le fondement du principe de l'indépendance du recours en réparation du recours en annulation établi par le droit de l'Union, il faut que le comportement concerné de l'institution soit illégal, exigence qui équivaut à l'exigence du droit national de l'État membre que l'action ou l'inaction juridiques sur lesquelles se fonde la demande de réparation des dommages – à savoir, les mesures d'assainissement d'un établissement de crédit – soient annulées, compte tenu des circonstances du litige au principal et du fait

- que la partie requérante, qui est un déposant auprès d'un établissement de crédit, n'est pas la destinataire de ces mesures et que, conformément au droit et à la jurisprudence au niveau national, elle n'a pas le droit d'introduire un recours en annulation des décisions individuelles par lesquelles ces mesures sont appliquées et qui sont entrées en vigueur ?
 - que, dans le domaine concerné, le droit de l'Union et, en particulier, la directive [2001/24] ne prévoient pas d'obligation explicite pour les États membres de prévoir un recours contre les mesures de surveillance pour tous les créanciers en vue de faire reconnaître la validité des mesures ?
 - que le droit de l'État membre ne prévoit pas de responsabilité extracontractuelle pour des dommages résultant d'un comportement licite d'un organe ou d'un employé ?
- e) que – au cas où une interprétation serait donnée en ce sens que l'exigence que le comportement concerné de l'institution soit illégal dans les circonstances du litige au principal n'est pas applicable aux demandes que le déposant auprès d'un établissement de crédit a présentées en vue d'obtenir la réparation de dommages résultant d'actions et d'inactions de la banque centrale nationale de l'État membre et, en particulier, aux recours visant à obtenir des intérêts sur les dépôts garantis n'ayant pas été restitués dans le délai requis et sur les dépôts dépassant le montant garanti, réparation demandée pour les dommages résultant d'une violation des articles 63 à 65 et 120 TFUE, de l'article 3 TUE et de l'article 17 de la [Charte] – s'appliquent les conditions établies par la Cour de justice de l'Union européenne concernant la responsabilité extracontractuelle pour des dommages :
- résultant d'un comportement licite d'une institution et, en particulier, les trois conditions cumulatives, à savoir l'existence d'un dommage réel, du lien de causalité entre celui-ci et l'action en cause et d'un caractère inhabituel et spécial du dommage, en particulier s'agissant d'un recours visant à obtenir des intérêts parce que les dépôts garantis n'ont pas été restitués dans le délai requis, ou,
 - dans le domaine de la politique économique et, en particulier, la condition [que la responsabilité ne peut être engagée] "qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers", en particulier s'agissant d'un recours formé par un déposant réclamant les dépôts dépassant le montant garanti à titre de réparation, auxquels s'applique la procédure prévue par le droit national, compte tenu de la large marge d'appréciation dont disposent les États membres en ce qui concerne l'article 65, paragraphe 1, sous b), TFUE et les mesures visées par la directive [2001/24], lorsque les circonstances relatives à l'établissement de crédit et la personne qui réclame une réparation des dommages sont liées à un seul État membre, mais qu'à tous les déposants s'appliquent les mêmes règles et le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi ?
- 4) Résulte-t-il de l'interprétation des dispositions combinées de l'article 10, paragraphe 1, de l'article 1^{er}, point 3, sous i), et de l'article 7, paragraphe 6, de la directive [94/19] et des considérations juridiques émises dans l'arrêt du 21 décembre 2016, Vervloet e.a. (C-76/15, EU:C:2016:975, points 82 à 84), que relèvent également des dispositions de la directive
- les déposants dont les dépôts n'étaient pas exigibles en vertu de contrats et de dispositions légales durant la période de suspension des paiements par l'établissement de crédit jusqu'à la révocation de son agrément bancaire et lorsque, notamment, le déposant concerné n'a pas exprimé de volonté que ses dépôts lui soient restitués,
 - et qui ont accepté une clause prévoyant la restitution du montant garanti des dépôts conformément au droit national de l'État membre et, en particulier, après la révocation de l'agrément de l'établissement de crédit qui détient les dépôts, condition qui a été respectée, et

- ladite clause figurant dans les contrats portant sur les dépôts tient lieu de loi entre les parties contractantes en vertu du droit national de l'État membre ?

Résulte-t-il des dispositions de cette directive ou d'une autre disposition du droit de l'Union que la juridiction nationale ne doit pas tenir compte d'une telle clause figurant dans les contrats portant sur des dépôts ni examiner le recours d'un déposant visant l'obtention d'intérêts en raison de l'absence de restitution, dans le délai requis, du montant garanti des dépôts visés par les mêmes contrats en appliquant les conditions de la responsabilité extracontractuelle pour les dommages résultant d'une violation du droit de l'Union et sur le fondement de l'article 7, paragraphe 6, de la directive 94/19 ? »

La procédure devant la Cour

- 47 Par décision du président de la Cour du 18 septembre 2018, la présente affaire a été suspendue jusqu'au prononcé de l'arrêt à intervenir dans l'affaire C-571/16. À la suite du prononcé de l'arrêt du 4 octobre 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), la Cour a interrogé la juridiction de renvoi sur le point de savoir si elle entendait maintenir la présente demande de décision préjudicielle.
- 48 Par ordonnance du 9 novembre 2018, la juridiction de renvoi a informé la Cour qu'elle maintenait sa demande de décision préjudicielle, l'arrêt du 4 octobre 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), n'ayant pas, de son point de vue, répondu à toutes les questions soulevées dans la présente affaire.

Sur les questions préjudicielles

Sur la troisième question, sous a)

- 49 Par sa troisième question, sous a), qu'il convient d'examiner en premier lieu, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir si l'article 7, paragraphe 6, de la directive 94/19 doit être interprété en ce sens que le droit à indemnisation du déposant qu'il prévoit couvre uniquement la restitution, par le système de garantie des dépôts, des dépôts indisponibles de ce déposant, à hauteur du montant fixé à l'article 7, paragraphe 1 bis, de cette directive, ou si l'article 7, paragraphe 6, de celle-ci fonde également, au bénéfice dudit déposant, un droit à réparation du préjudice causé par la restitution tardive du montant garanti de l'ensemble de ses dépôts ou par une surveillance défailante de la part des autorités nationales compétentes à l'égard de l'établissement de crédit dont les dépôts sont devenus indisponibles.
- 50 Il y a lieu de constater d'emblée que le libellé de l'article 7, paragraphe 6, de la directive 94/19, qui impose aux États membres de veiller à ce que le « droit à indemnisation du déposant » puisse faire l'objet d'un recours de celui-ci contre le système de garantie des dépôts, ne permet pas, à lui seul, de donner une réponse à la question de la juridiction de renvoi, de sorte qu'il s'avère nécessaire de prendre également en compte le contexte de cette disposition ainsi que les objectifs poursuivis par ladite directive.
- 51 La directive 94/19 vise à instaurer à l'intérieur de l'Union une protection des déposants en cas d'indisponibilité des dépôts constitués auprès d'un établissement de crédit faisant partie d'un système de garantie des dépôts (arrêt du 12 octobre 2004, Paul e.a., C-222/02, EU:C:2004:606, point 26). Elle a, dans le même temps, pour finalité d'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 4 octobre 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, point 56 et jurisprudence citée). La

directive 94/19 ne procède toutefois, ainsi qu'il ressort notamment de son huitième considérant, qu'à une harmonisation minimale en matière de garantie des dépôts (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2016, *Vervloet e.a.*, C-76/15, EU:C:2016:975, point 82).

- 52 Dans ce contexte, l'article 3 de la directive 94/19 fait obligation aux États membres de veiller à l'instauration et à la reconnaissance officielle sur leur territoire d'un ou de plusieurs systèmes de garantie des dépôts et prévoit l'obligation pour les autorités compétentes ayant délivré l'agrément aux établissements de crédit de veiller, en coopération avec le système de garantie des dépôts, à ce que lesdits établissements de crédit remplissent leurs obligations en tant que membres de ce système. Il s'agit d'assurer aux déposants que l'établissement de crédit dans lequel ils effectuent leurs dépôts appartient à un système de garantie des dépôts, de sorte que soit sauvegardé leur droit à être indemnisés en cas d'indisponibilité de ces dépôts, conformément aux règles prévues particulièrement à l'article 7 de ladite directive (voir, en ce sens, arrêt du 12 octobre 2004, *Paul e.a.*, C-222/02, EU:C:2004:606, points 27 à 29).
- 53 Dans un tel cas, en vertu de l'article 7, paragraphe 1 bis, de la directive 94/19, les systèmes de garantie des dépôts doivent assurer un niveau minimum de couverture, de 100 000 euros pour chaque déposant, pour autant que les dépôts en cause ne soient ni exclus de la garantie, en vertu de l'article 2 de cette directive, ni exclus ou plus faiblement garantis dans l'État membre concerné, conformément à l'article 7, paragraphe 2, de ladite directive.
- 54 Par ailleurs, aux termes de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19, 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 ont fait le constat d'indisponibilité visé à l'article 1^{er}, point 3, de cette directive.
- 55 Il ressort ainsi des objectifs poursuivis par la directive 94/19 et du contexte dans lequel s'inscrit l'article 7, paragraphe 6, de celle-ci que le « droit à indemnisation » prévu à cette disposition, dont le montant est fixé à l'article 7, paragraphe 1 bis, et les modalités précisées à l'article 10, paragraphe 1, de cette directive, vise uniquement la restitution, par le système de garantie des dépôts, des créances dûment vérifiées des déposants, lorsque les autorités compétentes ont constaté, conformément à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, l'indisponibilité des dépôts détenus par l'établissement de crédit concerné.
- 56 Cette interprétation stricte de l'article 7, paragraphe 6, de la directive 94/19 est corroborée par le vingt-quatrième considérant de celle-ci, qui précise que cette 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 ladite directive.
- 57 Dans ce contexte, la Cour a déjà précisé dans son arrêt du 12 octobre 2004, *Paul e.a.* (C-222/02, EU:C:2004:606, points 50 et 51), que, dès lors qu'est assurée l'indemnisation des déposants en cas d'indisponibilité de leurs dépôts, prévue par la directive 94/19, celle-ci n'accorde pas aux déposants des droits susceptibles d'engager la responsabilité de l'État sur la base du droit de l'Union en cas d'indisponibilité de leurs dépôts causée par une surveillance défailante de la part des autorités nationales compétentes.
- 58 La circonstance, relevée par la requérante au principal, que l'établissement de crédit en cause dans l'affaire à l'origine de l'arrêt cité au point précédent ne participait pas au système de garantie des dépôts, contrairement à l'établissement de crédit en cause dans la présente affaire, ne saurait justifier une appréciation différente.

- 59 Par ailleurs, ainsi que la Cour l'a déjà relevé, il ne saurait être exclu que l'efficacité pratique de la garantie des dépôts imposée par la directive 94/19 soit compromise si des risques qui ne se rapportent pas directement à l'objectif de ce système, tels que ceux liés à une surveillance défaillante des établissements de crédit de la part des autorités compétentes, étaient mis à la charge des systèmes nationaux de garantie des dépôts. En effet, plus les risques à garantir sont élevés, plus la garantie des dépôts se dilue et moins le système de garantie des dépôts est susceptible, à moyens égaux, de contribuer à la réalisation du double objectif poursuivi par cette directive, tel que rappelé au point 51 du présent arrêt (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2016, Vervloet e.a., C-76/15, EU:C:2016:975, point 84).
- 60 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la troisième question, sous a), que l'article 7, paragraphe 6, de la directive 94/19 doit être interprété en ce sens que le droit à indemnisation du déposant qu'il prévoit couvre uniquement la restitution, par le système de garantie des dépôts, des dépôts indisponibles de ce déposant, à hauteur du montant fixé à l'article 7, paragraphe 1 bis, de cette directive, à la suite du constat d'indisponibilité, par l'autorité nationale compétente, des dépôts détenus par l'établissement de crédit concerné, conformément à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de ladite directive, de sorte que l'article 7, paragraphe 6, de la même directive ne saurait fonder, au bénéfice dudit déposant, un droit à réparation du préjudice causé par la restitution tardive du montant garanti de l'ensemble de ses dépôts ou par une surveillance défaillante de la part des autorités nationales compétentes à l'égard de l'établissement de crédit dont les dépôts sont devenus indisponibles.

Sur la quatrième question

- 61 Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir si les dispositions combinées de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de l'article 7, paragraphe 6, et de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19 doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à une réglementation nationale ou à une clause contractuelle, en vertu desquelles un dépôt auprès d'un établissement de crédit dont les paiements ont été suspendus ne devient exigible qu'à la suite de la révocation, par l'autorité compétente, de l'agrément bancaire délivré à cet établissement et à la condition que le déposant ait demandé expressément la restitution de ce dépôt. En cas de réponse affirmative, la juridiction de renvoi demande si ces dispositions ou d'autres dispositions du droit de l'Union lui imposent d'écarter cette réglementation nationale ou cette clause contractuelle, aux fins de trancher un recours en réparation du préjudice prétendument causé par la restitution du montant garanti d'un tel dépôt hors du délai prévu par cette directive.
- 62 Il convient de rappeler, en premier lieu, que, aux termes de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, la notion de « dépôt indisponible », au sens de cette directive, désigne « 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 », lorsque les autorités compétentes ont constaté, au plus tard cinq jours ouvrables après avoir établi pour la première fois que ledit établissement de crédit n'a pas restitué les dépôts échus et exigibles, que, pour des 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 ».
- 63 Ainsi qu'il ressort expressément du libellé de l'article 1^{er}, point 3, sous i), premier alinéa, de la directive 94/19, la condition nécessaire et suffisante pour constater l'indisponibilité d'un dépôt échu 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 (arrêt du 4 octobre 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, point 49). Par ailleurs, le délai maximum de cinq jours imparti à l'autorité compétente pour s'acquitter de l'obligation inconditionnelle et suffisamment précise de procéder à un tel constat est, aux termes mêmes de l'article 1^{er}, point 3, sous i), second

alinéa, de cette directive, un délai impératif, sans qu'une dérogation à celui-ci soit prévue à aucune autre disposition de ladite directive (voir, en ce sens, arrêt du 4 octobre 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, points 60 et 100). Il résulte ainsi du libellé de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 que celui-ci énonce une obligation inconditionnelle et suffisamment précise conférant des droits aux particuliers et qu'il prévoit donc une règle d'effet direct (voir, en ce sens, arrêt du 4 octobre 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, points 98 à 104).

- 64 En deuxième lieu, dans le système de la directive 94/19, d'une part, le constat d'indisponibilité des dépôts d'un établissement de crédit, qui déclenche la procédure aboutissant à l'intervention des systèmes nationaux de garantie des dépôts, détermine le remboursement du montant garanti de ces dépôts par ces systèmes, conformément à l'article 7 de cette directive. D'autre part, ce constat est, en vertu de l'article 10, paragraphe 1, de celle-ci, le point de départ du délai dans lequel doit intervenir ce remboursement, à savoir vingt jours ouvrables (voir, en ce sens, arrêt du 4 octobre 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, point 72).
- 65 Ce constat étant lié à la situation financière objective de l'établissement de crédit et portant de manière générale sur l'intégralité des dépôts détenus par cet établissement et non sur chacun des dépôts qu'il détient, il suffit qu'il soit constaté que ledit établissement de crédit n'a pas restitué certains dépôts et que les conditions énoncées à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 sont remplies pour que soit constatée l'indisponibilité de tous les dépôts détenus par ce même établissement (voir, en ce sens, arrêt du 4 octobre 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, point 82), y compris ceux qui, à la date de ce constat, n'étaient pas échus et exigibles, conformément aux conditions légales et contractuelles applicables, et qu'il n'appartenait donc pas à l'établissement de crédit de restituer.
- 66 Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 71 de ses conclusions, même si un dépôt non échü ni exigible, conformément aux conditions légales et contractuelles qui lui sont applicables, ne peut pas être pris en compte par l'autorité compétente pour déterminer l'indisponibilité des dépôts, au sens de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, un tel dépôt doit, en revanche, être qualifié de dépôt restituable, au titre de la même disposition, à partir du moment où l'autorité compétente a constaté l'indisponibilité des dépôts détenus par l'établissement de crédit concerné.
- 67 Cette interprétation est corroborée par le double objectif poursuivi par la directive 94/19, tel que rappelé au point 51 du présent arrêt. En effet, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 58 de ses conclusions, si les dépôts qui ne sont pas échus et exigibles, au moment où l'autorité compétente constate, conformément à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de cette directive, l'indisponibilité de certains dépôts détenus par un établissement de crédit, n'étaient pas couverts par la garantie des dépôts prévue par cette directive, les déposants concernés risqueraient de ne pas pouvoir récupérer leurs dépôts et la stabilité du système bancaire serait mise à l'épreuve en raison de la perte de confiance du public dans la garantie de leurs dépôts.
- 68 Dans ces conditions, il ne saurait être déduit de la circonstance qu'un système de garantie des dépôts a restitué à un déposant des montants correspondant à des dépôts non encore échus et exigibles, au sens de l'article 1^{er}, point 3, de la directive 94/19, que ce système a dérogé à l'obligation prévue à l'article 10, paragraphe 1, de cette directive.
- 69 Il s'ensuit que l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 6, et l'article 10, paragraphe 1, de cette directive, doit être interprété en ce sens que le titulaire d'un dépôt qui n'est ni échü ni exigible, en vertu des conditions légales et contractuelles qui lui sont applicables, peut faire valoir son droit à la restitution du montant garanti relatif à ce dépôt une fois que l'autorité compétente a procédé au constat de l'indisponibilité des dépôts détenus par l'établissement de crédit concerné.

- 70 En troisième lieu, dès lors qu'il est exclusivement déterminé par les conditions énoncées à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, rappelées au point 62 du présent arrêt, le constat de l'indisponibilité des dépôts détenus par un établissement de crédit ne saurait ni dépendre de la révocation de l'agrément bancaire de l'établissement de crédit concerné, ni 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 de celui-ci qui est restée infructueuse (voir, en ce sens, arrêt du 4 octobre 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, points 69 et 87 ainsi que points 1 et 3 du dispositif). Ces dispositions de la directive 94/19 doivent donc être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à une réglementation nationale imposant de telles exigences ou autorisant des clauses contractuelles à les prévoir.
- 71 Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, 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, 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. Les dispositions inconditionnelles et suffisamment précises d'une directive peuvent être invoquées par les justiciables non seulement à l'encontre d'un État membre et de l'ensemble des organes de son administration, mais également à l'encontre d'organismes ou d'entités se distinguant des particuliers et devant être assimilés à l'État, soit parce qu'ils sont des personnes morales de droit public faisant partie de l'État au sens large, soit parce qu'ils sont soumis à l'autorité ou au contrôle d'une autorité publique, soit parce qu'ils ont été chargés, par une telle autorité, d'exercer une mission d'intérêt public et ont été dotés, à cet effet, de pouvoirs exorbitants (voir, en ce sens, arrêts du 10 octobre 2017, *Farrell*, C-413/15, EU:C:2017:745, points 32 à 34, ainsi que du 22 mars 2018, *Anisimoviené e.a.*, C-688/15 et C-109/16, EU:C:2018:209, point 109).
- 72 Par ailleurs, tout juge national, saisi dans le cadre de sa compétence, a l'obligation de laisser inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition nationale contraire à une disposition du droit de l'Union qui est d'effet direct dans le litige dont il est saisi, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel [voir, en ce sens, arrêts du 4 décembre 2018, *Minister for Justice and Equality et Commissioner of An Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979, point 35, ainsi que du 19 novembre 2019, *A. K. e.a.* (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, points 160 et 161 ainsi que jurisprudence citée].
- 73 Partant, dès lors que, ainsi qu'il a été rappelé au point 63 du présent arrêt, l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 est d'effet direct, une juridiction nationale saisie d'un recours introduit par le titulaire d'un dépôt devenu indisponible, au sens de cette disposition, en vue de la réparation du préjudice causé par la restitution tardive du montant garanti de ce dépôt, doit, en vertu du principe de primauté du droit de l'Union, écarter une disposition du droit national qui subordonne la restitution dudit montant aux conditions mentionnées au point 70 du présent arrêt.
- 74 Dans le cadre d'un tel recours, le juge national ne saurait non plus tenir compte d'une clause contractuelle qui se limite à refléter une disposition du droit national incompatible avec l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19. Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 69 de ses conclusions, dès lors que cette clause contractuelle reprend le contenu d'une disposition du droit national incompatible avec le droit de l'Union, le juge national doit étendre à cette clause les conséquences découlant de l'incompatibilité de cette disposition avec le droit de l'Union.
- 75 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la quatrième question que les dispositions combinées de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de l'article 7, paragraphe 6, et de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19 doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à une réglementation nationale ou à une clause contractuelle, en vertu de laquelle un dépôt auprès d'un établissement de crédit dont les paiements ont été suspendus ne devient exigible qu'à la suite de la

révocation, par l'autorité compétente, de l'agrément bancaire délivré à cet établissement et à la condition que le déposant ait demandé expressément la restitution de ce dépôt. En vertu du principe de primauté du droit de l'Union, toute juridiction nationale saisie d'un recours en réparation du préjudice prétendument causé par la restitution du montant garanti d'un tel dépôt hors du délai prévu à l'article 10, paragraphe 1, de cette directive est tenue d'écarter cette réglementation nationale ou cette clause contractuelle, aux fins de trancher ce recours.

Sur la deuxième question

- 76 Par le premier volet de sa deuxième question, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir si l'article 17, paragraphe 3, du règlement n° 1093/2010, lu à la lumière du considérant 27 de celui-ci, doit être interprété en ce sens qu'une recommandation de l'ABE, adoptée sur le fondement de cette disposition et constatant une violation de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, telle que la recommandation EBA/REC/2014/02, peut être invoquée par un déposant à l'appui d'un recours en réparation des dommages causés par ladite violation du droit de l'Union, alors même qu'un tel déposant n'est pas destinataire de cette recommandation.
- 77 Par le second volet de cette question, la juridiction de renvoi demande si la recommandation EBA/REC/2014/02 est valide, en ce que, d'une part, elle constate une violation d'une disposition du droit de l'Union qui, selon cette juridiction, ne définit pas une obligation claire et inconditionnelle, au sens du considérant 27 de ce règlement, et, d'autre part, elle est adressée à la BNB qui, toujours selon la juridiction de renvoi, n'a pas de rapport avec le système national de garantie des dépôts et n'est pas une autorité compétente, au sens de l'article 4, point 2, sous iii), du règlement n° 1093/2010.

Sur l'interprétation de l'article 17, paragraphe 3, du règlement n° 1093/2010

- 78 L'article 17 du règlement n° 1093/2010 prévoit, à son paragraphe 3, premier alinéa, que l'ABE peut, au plus tard dans les deux mois suivant l'ouverture de l'enquête visée à son paragraphe 2, adresser à l'autorité compétente concernée une recommandation établissant les mesures à prendre pour se conformer au droit de l'Union. Une telle recommandation est émise à l'issue d'une enquête ouverte par l'ABE dans le cas où il est reproché aux autorités nationales, dans leurs pratiques de surveillance, une prétendue non application ou application incorrecte ou insuffisante du droit de l'Union, notamment des actes visés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de ce règlement, au nombre desquels figure la directive 94/19.
- 79 Ainsi que M. l'avocat général l'a rappelé au point 76 de ses conclusions, une recommandation de l'ABE fondée sur l'article 17, paragraphe 3, du règlement n° 1093/2010 relève de la catégorie des actes de l'Union prévue à l'article 288, cinquième alinéa, TFUE, cette dernière disposition investissant les institutions habilitées à adopter de tels actes d'un pouvoir d'incitation et de persuasion, distinct du pouvoir d'adopter des actes dotés d'une force obligatoire (voir, en ce sens, arrêt du 20 février 2018, Belgique/Commission, C-16/16 P, EU:C:2018:79, point 26).
- 80 Cela étant, il ressort de la jurisprudence de la Cour que, même si les recommandations ne visent pas à produire des effets juridiques contraignants, les juges nationaux sont tenus de les prendre en considération en vue de résoudre les litiges qui leur sont soumis, notamment lorsqu'elles ont pour objet de compléter des dispositions de l'Union européenne ayant un caractère contraignant (voir, en ce sens, arrêts du 13 décembre 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, point 18 ; du 11 septembre 2003, Altair Chimica, C-207/01, EU:C:2003:451, point 41, ainsi que du 15 septembre 2016, Koninklijke KPN e.a., C-28/15, EU:C:2016:692, point 41 et jurisprudence citée).

81 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre au premier volet de la deuxième question préjudicielle que l'article 17, paragraphe 3, du règlement n° 1093/2010, lu à la lumière du considérant 27 de celui-ci, doit être interprété en ce sens qu'une juridiction nationale doit prendre en considération une recommandation de l'ABE adoptée sur le fondement de cette disposition, en vue de résoudre le litige dont elle est saisie, notamment dans le cadre d'un recours visant à engager la responsabilité d'un État membre pour des dommages causés à un particulier en raison de la non-application ou de l'application incorrecte ou insuffisante du droit de l'Union à l'origine de la procédure d'enquête ayant abouti à l'adoption de cette recommandation. Les particuliers lésés par la violation du droit de l'Union constatée par une telle recommandation, même s'ils ne sont pas les destinataires de celle-ci, doivent pouvoir se fonder sur cette recommandation afin de faire constater, devant les juridictions nationales compétentes, la responsabilité de l'État membre concerné en raison de ladite violation du droit de l'Union.

Sur la validité de la recommandation EBA/REC/2014/02

82 À titre liminaire, il convient de relever que, si l'article 263 TFUE exclut le contrôle de la Cour sur les actes ayant la nature d'une recommandation dans le cadre d'un recours en annulation, il résulte de l'article 19, paragraphe 3, sous b), TUE et de l'article 267, premier alinéa, sous b), TFUE que la Cour est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation et la validité des actes pris par les institutions de l'Union, sans aucune exception [voir, en ce sens, arrêts du 13 décembre 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, point 8 ; du 13 juin 2017, Florescu e.a., C-258/14, EU:C:2017:448, point 71 ; du 20 février 2018, Belgique/Commission, C-16/16 P, EU:C:2018:79, point 44, ainsi que du 14 mai 2019, M e.a. (Révocation du statut de réfugié), C-391/16, C-77/17 et C-78/17, EU:C:2019:403, point 71 et jurisprudence citée].

83 Il s'ensuit que la Cour est compétente pour se prononcer, à titre préjudiciel, sur la validité de la recommandation EBA/REC/2014/02, par laquelle l'ABE a demandé à la BNB et au FGVB de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 94/19, notamment pour mettre fin à la violation de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de celle-ci.

84 Selon la juridiction de renvoi, dès lors que, contrairement au considérant 27 du règlement n° 1093/2010, cette disposition n'établit pas d'obligations claires et inconditionnelles dans le chef des États membres ni ne crée directement des droits dans le chef des déposants, il ne pouvait être considéré, dans la recommandation EBA/REC/2014/02, que ladite disposition avait été violée.

85 À cet égard, il y a lieu de relever, d'emblée, que la directive 94/19 figure parmi les actes de l'Union visés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement n° 1093/2010 et que, partant, conformément à l'article 17, paragraphe 1, et paragraphe 2, premier alinéa, de ce règlement, l'ABE peut enquêter sur la prétendue non-application ou l'application incorrecte ou insuffisante des dispositions de cette directive par une autorité compétente.

86 Par ailleurs, ainsi qu'il a été constaté au point 63 du présent arrêt, l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, outre qu'il est d'effet direct et constitue une règle de droit visant à conférer des droits permettant aux déposants d'intenter un recours en réparation du préjudice causé par le remboursement tardif de leurs dépôts, en violation de cette disposition, impose une obligation inconditionnelle et suffisamment précise à l'autorité compétente, au sens de l'article 4, point 2, sous iii), du règlement n° 1093/2010.

87 Dans ces conditions, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 116 de ses conclusions, les doutes de la juridiction de renvoi concernant la validité de la recommandation EBA/REC/2014/02, en ce que l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 n'établit pas des obligations claires et inconditionnelles, ne sont pas fondés.

- 88 Il convient d'ajouter que le considérant 27 du règlement n° 1093/2010, en ce qu'il indique que le mécanisme prévu à l'article 17 de ce règlement « devrait s'appliquer dans le cas où le droit de l'Union définit des obligations claires et inconditionnelles », ne saurait être compris comme subordonnant l'adoption d'une recommandation sur le fondement de l'article 17, paragraphe 3, dudit règlement à la condition que cette recommandation vise nécessairement une règle du droit de l'Union définissant des obligations claires et inconditionnelles.
- 89 En effet, seul l'article 17, paragraphe 6, du règlement n° 1093/2010, à l'instar de ce qu'énonce le considérant 29 de ce règlement, subordonne l'adoption, par l'ABE, d'une décision individuelle à l'égard d'un établissement financier à la condition que cette décision soit fondée sur une disposition contenue dans un acte visé à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de ce règlement qui soit « directement applicable aux établissements financiers ». En revanche, une telle condition n'est reprise ni à l'article 17, paragraphes 1 et 2, dudit règlement, qui concerne l'ouverture de la procédure d'enquête, ni à l'article 17, paragraphe 3, du même règlement, qui porte sur l'émission, par l'ABE, d'une recommandation. Ainsi, limiter l'exercice des compétences que l'article 17, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 1093/2010 confère à l'ABE aux seules hypothèses mettant en cause des dispositions du droit de l'Union claires et inconditionnelles reviendrait à établir une condition supplémentaire non prévue par ces dernières dispositions.
- 90 Or, si le préambule d'un acte de l'Union est susceptible de préciser le contenu des dispositions de cet acte et fournit des éléments d'interprétation qui sont de nature à éclairer sur la volonté de l'auteur dudit acte, il n'a pas cependant de valeur juridique contraignante et ne saurait être invoqué pour déroger aux dispositions mêmes de l'acte concerné ni pour interpréter ces dispositions dans un sens contraire à leur libellé (voir, en ce sens, arrêt du 19 décembre 2019, Puppinck e.a./Commission, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, points 75 et 76 ainsi que jurisprudence citée).
- 91 Les doutes de la juridiction de renvoi à l'égard de la validité de la recommandation EBA/REC/2014/02 portent, par ailleurs, sur la circonstance que celle-ci a été adressée au FGVB et à la BNB, alors que, selon cette juridiction, à la date de cette recommandation, la BNB n'avait pas de rapport avec le système national de garantie des dépôts et n'était pas une autorité compétente, au sens de l'article 4, point 2, sous iii), du règlement n° 1093/2010.
- 92 Il ressort de cette disposition que la notion d'« autorités compétentes », au sens de ce règlement, désigne, « pour ce qui concerne les systèmes de garantie des dépôts, les organismes chargés de la gestion de ces systèmes conformément à la directive [94/19] ou, lorsque la gestion du système de garantie des dépôts est assurée par une entreprise privée, l'autorité publique chargée de la surveillance de ces systèmes conformément à ladite directive ».
- 93 Par ailleurs, ladite disposition doit être lue en combinaison avec l'article 3, paragraphe 1, de la directive 94/19, qui impose à chaque État membre de veiller à l'instauration et à la reconnaissance officielle sur son territoire d'un ou de plusieurs systèmes de garantie des dépôts, ainsi qu'avec l'article 1^{er}, point 3, sous i), de cette directive, qui laisse une marge d'appréciation aux États membres afin de désigner l'autorité compétente pour constater l'indisponibilité des dépôts (voir, en ce sens, arrêt du 4 octobre 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, point 99).
- 94 Or, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 107 de ses conclusions, dans le cadre de l'affaire à l'origine de l'arrêt du 4 octobre 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), il a été établi que la BNB était l'autorité compétente pour constater l'indisponibilité des dépôts conformément à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19.
- 95 Dès lors, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, au regard de la législation bulgare applicable au 17 octobre 2014, date à laquelle l'ABE a adressé la recommandation EBA/REC/2014/02 à la BNB, si cette dernière était l'organisme chargé de la gestion ou, le cas échéant, de la surveillance du système

national de garantie des dépôts conformément à la directive 94/19 et, en particulier, si elle était l'autorité compétente pour constater l'indisponibilité des dépôts en vertu de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de cette directive.

- 96 À cet effet, il lui incombe de vérifier, notamment, s'il est possible d'interpréter en conformité avec cette disposition l'article 36 de la loi sur les établissements de crédit, qui attribue à la BNB compétence pour révoquer obligatoirement l'agrément délivré à une banque lorsque celle-ci n'exécute plus, depuis plus de sept jours ouvrables, ses engagements pécuniaires devenus exigibles, dans le cas où cette inexécution est directement liée à la situation financière de cette banque et où la BNB juge improbable que celle-ci exécutera ces engagements pécuniaires dans un délai acceptable, cette décision de révocation devant être prise dans un délai de cinq jours ouvrables à compter d'une telle constatation.
- 97 En tout état de cause, le défaut de constat d'indisponibilité des dépôts, au sens de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, est susceptible de constituer une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union et de permettre l'engagement de la responsabilité d'un État membre pour violation du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 4 octobre 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, point 115).
- 98 Il est vrai que, dans la recommandation EBA/REC/2014/02, l'ABE a considéré que, en l'absence d'un acte explicite constatant l'indisponibilité des dépôts de la KTB, au sens de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, la décision prise par la BNB de placer la KTB sous surveillance spéciale et de suspendre les obligations de celle-ci était assimilable à un tel constat.
- 99 Toutefois, ainsi que la Cour l'a déjà jugé, l'indisponibilité des dépôts 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 mise sous surveillance spéciale d'une banque dont les dépôts sont devenus indisponibles (voir, en ce sens, arrêt du 4 octobre 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, points 73 et 77).
- 100 Il s'ensuit que la juridiction de renvoi ne saurait, en vue de trancher le litige au principal, se fonder sur la prémisse, contraire à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, tel qu'interprété par la Cour, selon laquelle la décision de la BNB de placer la KTB sous surveillance spéciale et de suspendre les obligations de celle-ci peut être assimilée à un constat d'indisponibilité des dépôts de la KTB.
- 101 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre au second volet de la deuxième question que la recommandation EBA/REC/2014/02 est invalide, en ce qu'elle a assimilé la décision de la BNB de placer la KTB sous surveillance spéciale et de suspendre ses obligations à un constat d'indisponibilité des dépôts, au sens de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19.

Sur la troisième question, sous b)

- 102 Par sa troisième question, sous b), la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir si l'article 2, septième tiret, de la directive 2001/24, lu à la lumière de l'article 17, paragraphe 1, et de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'une mesure de suspension des paiements, en tant que mesure de surveillance appliquée par une banque centrale nationale en vue de l'assainissement d'un établissement de crédit, constitue une ingérence injustifiée et disproportionnée dans le droit de propriété des déposants auprès de cet établissement de crédit, susceptible de fonder un droit à indemnisation pour les dommages causés par une telle violation du droit de l'Union dans le chef de ces déposants, même si des intérêts conventionnels ont été appliqués pour la période visée par cette mesure et les dépôts dépassant le montant garanti peuvent être recouvrés, assortis d'intérêts, dans le cadre d'une procédure générale de faillite prévue par le droit national.

- 103 À cet égard, il y a lieu de relever que la directive 2001/24, ainsi qu'il ressort de son considérant 6, met en place un système de reconnaissance mutuelle des mesures prises par chaque État membre pour restaurer la viabilité des établissements de crédit qu'il a agréés, sans viser à harmoniser la législation nationale en cette matière (voir, en ce sens, arrêts du 24 octobre 2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, point 22, ainsi que du 19 juillet 2016, Kotnik e.a., C-526/14, EU:C:2016:570, point 104).
- 104 En outre, contrairement à ce que fait valoir la BNB, la directive 2001/24 peut trouver à s'appliquer à une situation purement interne à un État membre. En effet, ainsi qu'il ressort du libellé même de l'article 1^{er}, paragraphe 1, lu à la lumière du considérant 2, de cette directive, celle-ci s'applique aux établissements de crédit, notamment lorsqu'ils ont des succursales dans un État membre autre que celui du siège statutaire, ainsi qu'à ces mêmes succursales. Par ailleurs, même si la directive 2001/24 vise à régler spécifiquement une situation susceptible de se produire en cas de difficultés dans un établissement de crédit ayant des succursales dans d'autres États membres, rien n'indique que les mesures d'assainissement qu'elle prévoit trouvent à s'appliquer uniquement à une telle situation transfrontalière.
- 105 Conformément à l'article 2, septième tiret, de la directive 2001/24, doivent être regardées comme des mesures d'assainissement, au sens de cette directive, les mesures qui, d'une part, sont destinées à préserver ou à rétablir la situation financière d'un établissement de crédit et, d'autre part, sont susceptibles d'affecter les droits préexistants de tiers. Doivent, en particulier, être comptées au nombre de ces mesures d'assainissement les mesures de suspension des paiements, à la condition, notamment, ainsi qu'il ressort du considérant 6 et de l'article 3, paragraphe 1, de ladite directive, qu'elles aient été adoptées par une autorité administrative ou judiciaire (voir, en ce sens, arrêt du 19 juillet 2016, Kotnik e.a., C-526/14, EU:C:2016:570, point 110).
- 106 En outre, étant donné que de telles mesures de suspension des paiements, au sens de l'article 2, septième tiret, de la directive 2001/24, doivent être considérées comme mettant en œuvre le droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, elles doivent se conformer aux droits fondamentaux consacrés par cette dernière, notamment au droit de propriété garanti à son article 17, paragraphe 1 (voir, en ce sens, arrêts du 26 février 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, points 17 à 19, et du 13 juin 2019, Moro, C-646/17, EU:C:2019:489, points 66 et 67 ainsi que jurisprudence citée).
- 107 Toutefois, le droit de propriété garanti à l'article 17, paragraphe 1, de la Charte n'est pas une prérogative absolue et son exercice peut comporter des limitations, à condition que celles-ci, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, soient prévues par la loi, qu'elles respectent le contenu essentiel de ce droit et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elles soient nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union, ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui (voir, en ce sens, arrêt du 20 septembre 2016, Ledra Advertising e.a./Commission et BCE, C-8/15 P à C-10/15 P, EU:C:2016:701, points 69 et 70 ainsi que jurisprudence citée).
- 108 Dès lors que des mesures de suspension des paiements, telles que celles en cause au principal, visent à préserver ou à rétablir la situation financière d'un établissement de crédit, elles doivent être regardées comme répondant effectivement à un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union. En effet, les services financiers jouent un rôle central dans l'économie de l'Union, les banques et les établissements de crédit étant une source essentielle de financement pour des entreprises actives sur les différents marchés. De plus, les banques sont souvent interconnectées et nombre d'entre elles exercent leurs activités au niveau international. C'est la raison pour laquelle la défaillance d'une ou de plusieurs banques risque de se propager rapidement aux autres banques soit dans l'État membre concerné, soit dans d'autres États membres. Cela risque, à son tour, de produire des effets d'entraînement négatifs dans d'autres secteurs de l'économie (voir, en ce sens, arrêts du 19 juillet 2016, Kotnik e.a., C-526/14, EU:C:2016:570, point 50, ainsi que du 20 septembre 2016, Ledra Advertising e.a./Commission et BCE, C-8/15 P à C-10/15 P, EU:C:2016:701, EU:C:2016:701, point 72).

- 109 Il échoit à la juridiction de renvoi de déterminer, en tenant compte de l'ensemble des circonstances qui caractérisent l'affaire au principal, si les mesures de surveillance en cause constituent, au regard des objectifs poursuivis, une intervention démesurée et intolérable portant atteinte à la substance même du droit de propriété de la requérante au principal, notamment si, eu égard au risque imminent de pertes financières auquel les déposants auprès de la KTB auraient été exposés en cas de faillite de celle-ci, d'autres mesures moins contraignantes, comme la suspension partielle des paiements ou la limitation partielle des activités de la KTB, auraient permis d'atteindre les mêmes résultats.
- 110 Or, il ressort de la demande de décision préjudicielle que les mesures de surveillance en cause au principal ont eu une portée limitée dans le temps et que, au cours de cette période, conformément à la législation nationale, des intérêts conventionnels ont couru sur les engagements pécuniaires suspendus. Par ailleurs, outre que le montant garanti des dépôts auprès de la KTB a été restitué à la requérante au principal par l'intermédiaire du FGVB, le montant de ses dépôts dépassant le montant garanti demeure recouvrable dans le cadre de la procédure de faillite engagée à l'égard de cette banque.
- 111 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la troisième question, sous b), que l'article 2, septième tiret, de la directive 2001/24, lu à la lumière de l'article 17, paragraphe 1, et de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'une mesure de suspension des paiements appliquée par une banque centrale nationale à un établissement de crédit, en tant que mesure d'assainissement destinée à préserver ou à rétablir la situation financière de cet établissement, constitue une ingérence injustifiée et disproportionnée à l'exercice du droit de propriété des déposants auprès dudit établissement si elle ne respecte pas le contenu essentiel de ce droit et si, eu égard au risque imminent de pertes financières auquel les déposants auraient été exposés en cas de faillite de celui-ci, d'autres mesures moins contraignantes auraient permis d'atteindre les mêmes résultats, ce qu'il échoit à la juridiction de renvoi de vérifier.

Sur la troisième question, sous c) à e)

- 112 Par sa troisième question, sous c), d) et e), qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les principes énoncés par la Cour en matière de responsabilité d'un État membre pour les dommages causés aux particuliers en raison d'une violation du droit de l'Union doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale en vertu de laquelle le droit des particuliers à obtenir réparation du dommage causé par l'autorité nationale concernée est subordonné, premièrement, à l'annulation préalable de l'acte ou de l'omission à l'origine du dommage, deuxièmement, au caractère intentionnel du dommage et, troisièmement, à l'obligation pour le particulier de rapporter la preuve de l'existence d'un préjudice matériel réel et certain au moment de l'introduction du recours en réparation.
- 113 À titre liminaire, il y a lieu 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. 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 4 octobre 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, points 92 et 94 ainsi que jurisprudence citée).
- 114 Si le droit de l'Union n'exclut pas que la responsabilité de l'État pour violation du droit de l'Union 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 4 octobre 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, points 120 et 121 ainsi que jurisprudence citée).

- 115 Ainsi qu'il a été rappelé au point 63 du présent arrêt, l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19 constitue une règle de droit visant à conférer des droits aux particuliers et permettant aux déposants d'intenter un recours en réparation du préjudice causé par le remboursement tardif des dépôts, tout en laissant à la juridiction nationale saisie d'un tel recours le soin de vérifier, premièrement, 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 en cause, une violation suffisamment caractérisée, au sens du droit de l'Union, et, deuxièmement, s'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le dommage subi par le déposant (voir, en ce sens, arrêt du 4 octobre 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, point 117).
- 116 Il importe, par ailleurs, de rappeler que, conformément au principe d'autonomie procédurale, 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 des recours en justice destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union. Ainsi, dès lors que les conditions relatives à l'engagement de la responsabilité de l'État sont réunies, ce qu'il appartient aux juridictions nationales de déterminer, c'est dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il incombe à l'État de réparer les conséquences du préjudice causé au particulier par la violation du droit de l'Union en cause, sous réserve que les conditions fixées par les législations nationales applicables à cette fin ne soient pas moins favorables que celles applicables aux réclamations semblables fondées sur une violation du droit national (principe d'équivalence) et ne soient aménagées de manière à rendre, en pratique, impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation (principe d'effectivité) (arrêt du 4 octobre 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, points 122 et 123 ainsi que jurisprudence citée). Le respect de ces deux principes doit être examiné en tenant compte de la place des règles concernées dans l'ensemble de la procédure, du déroulement de celle-ci et des particularités de ces règles devant les diverses instances nationales (voir, en ce sens, arrêt du 11 septembre 2019, *Călin*, C-676/17, EU:C:2019:700, point 31 et jurisprudence citée).
- 117 S'agissant, en particulier, du principe d'effectivité, chaque fois que 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, il y a lieu de prendre en considération, le cas échéant, les principes qui sont à la base du système juridictionnel national, tels que la protection des droits de la défense, le principe de sécurité juridique et le bon déroulement de la procédure (voir, en ce sens, arrêts du 14 décembre 1995, *Peterbroeck*, C-312/93, EU:C:1995:437, point 14 ; du 14 décembre 1995, *van Schijndel et van Veen*, C-430/93 et C-431/93, EU:C:1995:441, point 19 ; du 15 mars 2017, *Aquino*, C-3/16, EU:C:2017:209, point 53, ainsi que du 11 septembre 2019, *Călin*, C-676/17, EU:C:2019:700, point 42).
- 118 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'examiner les questions posées.
- 119 Concernant la première condition procédurale prévue par le droit national, en vertu de laquelle l'introduction, par un particulier, d'un recours en réparation des dommages prétendument causés par une violation du droit de l'Union est subordonnée à l'annulation préalable de l'acte ou de l'omission à l'origine du dommage, la juridiction de renvoi précise qu'une telle condition ne peut être remplie dans l'affaire au principal, dès lors que les mesures de surveillance et d'assainissement prises par la BNB à l'égard de la KTB n'ont pas eu pour destinataires les particuliers, notamment les déposants auprès de cet établissement de crédit, et que, partant, ceux-ci ne seraient pas recevables à introduire un recours en annulation contre de telles mesures.
- 120 Or, une telle condition peut rendre excessivement difficile l'obtention de la réparation des dommages occasionnés par la violation du droit de l'Union, lorsque, en pratique, l'annulation de l'acte ou de l'omission à l'origine de ces dommages est exclue ou très limitée et, par conséquent, il n'est pas raisonnable d'imposer une telle condition à la personne lésée (voir, en ce sens, arrêt du 4 octobre 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, points 143, 146 et 147).

- 121 En ce qui concerne la deuxième condition prévue par le droit national, tenant au caractère intentionnel du comportement de l'autorité publique ou de l'agent à l'origine du dommage, le droit de l'Union s'oppose à une réglementation nationale qui subordonne le droit des particuliers à obtenir réparation à la condition supplémentaire, allant au-delà de la violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union, tirée du caractère intentionnel de ce comportement, telle que celle découlant de l'article 79, paragraphe 8, de la loi sur les établissements de crédit (voir, en ce sens, arrêt du 4 octobre 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, points 126 à 128 et point 5, deuxième tiret, du dispositif).
- 122 S'agissant de la troisième condition prévue par le droit national, exigeant de la partie requérante qu'elle rapporte la preuve qu'elle a subi un dommage réel et certain au moment de l'introduction du recours en réparation, il convient de rappeler que l'obligation pour les particuliers lésés d'établir à suffisance de droit l'étendue du dommage subi en conséquence d'une violation du droit de l'Union constitue, en principe, une condition d'engagement de la responsabilité de l'État pour ces dommages.
- 123 Il ressort de la demande de décision préjudicielle que la requérante au principal a chiffré clairement les dommages qu'elle allègue avoir subis en conséquence des violations du droit de l'Union qu'elle impute à la BNB. Ainsi, dans le cadre de son premier chef de conclusions, la requérante a évalué à 8 627,96 BGN (environ 4 400 euros) son préjudice au titre des intérêts légaux sur le montant garanti de ses dépôts auprès de la KTB, pour la période comprise entre la date du début de l'état d'insolvabilité de cette banque et la date à laquelle les montants garantis de ses dépôts lui ont été restitués. Dans le cadre de son second chef de conclusions, la requérante au principal a estimé à 44 070,90 BGN (environ 22 500 euros) son préjudice au titre du montant de ses dépôts dépassant le plafond du montant garanti.
- 124 La juridiction de renvoi considère que le deuxième chef de conclusions de la requérante au principal porte non pas sur un dommage réel et certain mais sur un dommage qui ne s'est pas encore réalisé, dès lors que la procédure de faillite, dans le cadre de laquelle la requérante au principal pourrait se voir restituer les montants dépassant le montant garanti de ses dépôts, n'est pas encore clôturée. Cependant, si une telle circonstance doit être prise en considération dans le cadre de l'examen au fond du recours au principal, elle est dépourvue de pertinence en ce qui concerne la recevabilité de ce recours.
- 125 À cet égard, il est opportun de rappeler que, la réparation des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union devant être adéquate au préjudice subi, de nature à assurer une protection effective de leurs droits (arrêts du 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame*, C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79, point 82, ainsi que du 29 juillet 2019, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, C-620/17, EU:C:2019:630, point 46), les juridictions nationales sont fondées à veiller à ce que la protection des droits garantis par l'ordre juridique de l'Union n'entraîne pas un enrichissement sans cause des ayants droit (voir, en ce sens, arrêt du 13 juillet 2006, *Manfredi e.a.*, C-295/04 à C-298/04, EU:C:2006:461, point 94).
- 126 Néanmoins, il est également opportun de rappeler que la protection effective du droit à la réparation des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union doit permettre une action en responsabilité fondée sur des dommages imminents et prévisibles avec une certitude suffisante, même si le préjudice ne peut pas encore être chiffré avec précision (voir, par analogie, arrêt du 2 juin 1976, *Kampffmeyer e.a./CEE*, 56/74 à 60/74, EU:C:1976:78, point 6).

- 127 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la troisième question, sous c) à e), que le droit de l'Union, en particulier le principe de responsabilité des États membres pour les dommages causés aux particuliers en raison de la violation du droit de l'Union, ainsi que les principes d'équivalence et d'effectivité, doit être interprété en ce sens que :
- il ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui subordonne le droit des particuliers d'obtenir réparation pour le dommage subi en conséquence d'une violation du droit de l'Union à l'annulation préalable de l'acte administratif ou de l'omission administrative à l'origine du dommage, pour autant que cette annulation, même si elle est requise pour les demandes semblables fondées sur une violation du droit national, ne soit pas, en pratique, exclue ou très limitée ;
 - il s'oppose à une réglementation nationale qui subordonne le droit des particuliers d'obtenir réparation pour le dommage subi en conséquence d'une violation du droit de l'Union à la condition tirée du caractère intentionnel du dommage causé par l'autorité nationale en cause ;
 - il ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui subordonne le droit des particuliers d'obtenir réparation pour le dommage subi en conséquence d'une violation du droit de l'Union à la condition de rapporter la preuve d'un dommage réel et certain au moment de l'introduction du recours, sous réserve que cette condition, d'une part, ne soit pas moins favorable que celles applicables aux demandes semblables fondées sur une violation du droit national et, d'autre part, ne soit pas aménagée de façon à rendre impossible ou excessivement difficile, eu égard aux particularités des cas concrets, l'exercice d'un tel droit.

Sur la première question

- 128 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les principes d'équivalence et d'effectivité doivent être interprétés en ce sens qu'ils font obligation à une juridiction saisie d'un recours en réparation formellement fondé sur une disposition de droit national relative à la responsabilité de l'État pour des dommages résultant d'une activité administrative, mais au soutien duquel sont invoqués des moyens tirés de la violation du droit de l'Union en conséquence d'une telle activité, de qualifier d'office ce recours comme étant fondé sur un manquement aux obligations découlant, pour les États membres, de l'article 4, paragraphe 3, TUE.
- 129 La juridiction de renvoi précise, à cet égard, que, dans le cadre d'un recours en responsabilité de l'État résultant de l'activité juridictionnelle, introduit sur le fondement du *Grazhdanski protsesualen kodeks* (code de procédure civile), la juridiction compétente est tenue de qualifier d'office un tel recours en tenant compte des circonstances sur lesquelles celui-ci est fondé. En revanche, dans le cadre d'un recours en réparation introduit sur le fondement de l'APK, tel que celui en cause au principal, la juridiction compétente ne peut qualifier d'office un tel recours et, ainsi, le cas échéant, appliquer d'office le droit de l'Union.
- 130 Il convient de rappeler à titre liminaire que les justiciables doivent disposer d'une voie de recours juridictionnelle leur permettant de défendre les droits qui leur sont garantis par le droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 14 mai 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, points 142 à 144), notamment le droit à réparation qui, lorsque les conditions relatives à l'engagement de la responsabilité de l'État, rappelées au point 113 du présent arrêt, sont réunies, trouve directement son fondement dans le droit de l'Union.
- 131 Ainsi qu'il a été rappelé au point 116 du présent arrêt, en l'absence de réglementation du droit de l'Union en la matière, la question relative à la qualification juridique d'un recours relève, en vertu du principe d'autonomie procédurale, du droit interne de chaque État membre, sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité.

- 132 S'agissant, d'une part, du principe d'équivalence, il est sans pertinence que, en vertu du droit national, la juridiction saisie d'un recours introduit au titre de l'APK, visant à ce que soit engagée la responsabilité de l'État pour des dommages résultant d'une activité administrative, n'ait pas la possibilité de qualifier d'office ce recours en tenant compte des circonstances sur lesquelles celui-ci est fondé, alors qu'une juridiction saisie d'un recours introduit au titre du code de procédure civile, visant à ce que soit engagée la responsabilité de l'État pour des dommages résultant d'une activité juridictionnelle, est tenue de procéder à une telle qualification.
- 133 En effet, le principe d'équivalence implique un traitement égal des recours fondés sur une violation du droit national et de ceux, similaires, fondés sur une violation du droit de l'Union, et non pas l'équivalence des règles procédurales nationales applicables à des contentieux de nature différente tels que, comme dans l'affaire au principal, le contentieux civil, d'un côté, et le contentieux administratif, de l'autre (voir, en ce sens, arrêt du 6 octobre 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, point 34).
- 134 D'autre part, le principe d'effectivité, rappelé au point 117 du présent arrêt, ne fait pas obligation à la juridiction saisie, en vertu du droit national, d'un recours en responsabilité de l'État pour les dommages causés aux particuliers en conséquence d'une violation du droit de l'Union de qualifier d'office ce recours comme étant fondé sur l'article 4, paragraphe 3, TUE, pour autant qu'aucune disposition du droit national n'empêche cette juridiction d'examiner les moyens tirés de la violation du droit de l'Union invoqués au soutien du recours. En effet, une solution contraire serait de nature à rendre impossible ou excessivement difficile l'exercice, par les personnes lésées, de leur droit à réparation fondé sur le droit de l'Union.
- 135 Cette interprétation n'est pas remise en cause par la jurisprudence de la Cour selon laquelle le principe d'effectivité ne requiert pas, en principe, des juridictions nationales qu'elles soulèvent d'office un moyen tiré de la violation de dispositions du droit de l'Union, lorsque l'examen de ce moyen les obligerait à sortir des limites du litige tel qu'il a été circonscrit par les parties, en se fondant sur d'autres faits et circonstances que ceux sur lesquels la partie qui a intérêt à l'application desdites dispositions a fondé sa demande (arrêts du 14 décembre 1995, van Schijndel et van Veen, C-430/93 et C-431/93, EU:C:1995:441, point 22 ; du 7 juin 2007, van der Weerd e.a., C-222/05 à C-225/05, EU:C:2007:318, points 36 et 41, ainsi que du 26 avril 2017, Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, point 32).
- 136 En effet, dès lors que la partie requérante a effectivement soulevé un moyen fondé sur la violation du droit de l'Union, afin d'établir la responsabilité de l'État, l'examen de ce moyen par la juridiction nationale compétente ne l'obligera pas, normalement, de sortir des limites du litige tel qu'il a été circonscrit par cette partie.
- 137 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que les principes d'équivalence et d'effectivité doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne font pas obligation à une juridiction saisie d'un recours en réparation formellement fondé sur une disposition de droit national relative à la responsabilité de l'État pour des dommages résultant d'une activité administrative, mais au soutien duquel sont invoqués des moyens tirés de la violation du droit de l'Union en conséquence d'une telle activité, de qualifier d'office ce recours comme étant fondé sur l'article 4, paragraphe 3, TUE, pour autant que cette juridiction n'est pas empêchée, par les dispositions de droit national applicables, d'examiner les moyens tirés de la violation du droit de l'Union invoqués au soutien de ce recours.

Sur les dépens

- 138 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 (quatrième chambre) dit pour droit :

- 1) L'article 7, paragraphe 6, 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, doit être interprété en ce sens que le droit à indemnisation du déposant qu'il prévoit couvre uniquement la restitution, par le système de garantie des dépôts, des dépôts indisponibles de ce déposant, à hauteur du montant fixé à l'article 7, paragraphe 1 bis, de cette directive, telle que modifiée par la directive 2009/14, à la suite du constat d'indisponibilité, par l'autorité nationale compétente, des dépôts détenus par l'établissement de crédit concerné, conformément à l'article 1^{er}, point 3, sous i), de ladite directive, telle que modifiée par la directive 2009/14, de sorte que l'article 7, paragraphe 6, de la même directive, telle que modifiée par la directive 2009/14, ne saurait fonder, au bénéfice dudit déposant, un droit à réparation du préjudice causé par la restitution tardive du montant garanti de l'ensemble de ses dépôts ou par une surveillance défailtante de la part des autorités nationales compétentes à l'égard de l'établissement de crédit dont les dépôts sont devenus indisponibles.
- 2) Les dispositions combinées de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de l'article 7, paragraphe 6, et de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 94/19, telle que modifiée par la directive 2009/14, doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à une réglementation nationale ou à une clause contractuelle, en vertu de laquelle un dépôt auprès d'un établissement de crédit dont les paiements ont été suspendus ne devient exigible qu'à la suite de la révocation, par l'autorité compétente, de l'agrément bancaire délivré à cet établissement et à la condition que le déposant ait demandé expressément la restitution de ce dépôt. En vertu du principe de primauté du droit de l'Union, toute juridiction nationale saisie d'un recours en réparation du préjudice prétendument causé par la restitution du montant garanti d'un tel dépôt hors du délai prévu à l'article 10, paragraphe 1, de cette directive, telle que modifiée par la directive 2009/14, est tenue d'écarter cette réglementation nationale ou cette clause contractuelle, aux fins de trancher ce recours.
- 3) L'article 17, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission, lu à la lumière du considérant 27 de ce règlement, doit être interprété en ce sens qu'une juridiction nationale doit prendre en considération une recommandation de l'Autorité bancaire européenne adoptée sur le fondement de cette disposition, en vue de résoudre le litige dont elle est saisie, notamment dans le cadre d'un recours visant à engager la responsabilité d'un État membre pour des dommages causés à un particulier en raison de la non-application ou de l'application incorrecte ou insuffisante du droit de l'Union à l'origine de la procédure d'enquête ayant abouti à l'adoption de cette recommandation. Les particuliers lésés par la violation du droit de l'Union constatée par une telle recommandation, même s'ils ne sont pas les destinataires de celle-ci, doivent pouvoir se fonder sur cette recommandation afin de faire constater, devant les juridictions nationales compétentes, la responsabilité de l'État membre concerné en raison de ladite violation du droit de l'Union.

La recommandation EBA/REC/2014/02 de l'Autorité bancaire européenne, du 17 octobre 2014, à la Balgarska Narodna Banka (Banque nationale bulgare) et au Fond za garantirane na vlogovete v bankite (Fonds de garantie des dépôts bancaires), sur les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 94/19/CE, est invalide, en ce qu'elle a assimilé la décision de la Balgarska Narodna Banka (Banque nationale bulgare) de placer la Korporativna targovska banka AD sous surveillance spéciale et de suspendre ses obligations à un constat d'indisponibilité des dépôts, au sens de l'article 1^{er}, point 3, sous i), de la directive 94/19, telle que modifiée par la directive 2009/14.

- 4) L'article 2, septième tiret, de la directive 2001/24/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 avril 2001, concernant l'assainissement et la liquidation des établissements de crédit, lu à la lumière de l'article 17, paragraphe 1, et de l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'une mesure de suspension des paiements appliquée par une banque centrale nationale à un établissement de crédit, en tant que mesure d'assainissement destinée à préserver ou à rétablir la situation financière de cet établissement, constitue une ingérence injustifiée et disproportionnée à l'exercice du droit de propriété des déposants auprès dudit établissement si elle ne respecte pas le contenu essentiel de ce droit et si, eu égard au risque imminent de pertes financières auquel les déposants auraient été exposés en cas de faillite de celui-ci, d'autres mesures moins contraignantes auraient permis d'atteindre les mêmes résultats, ce qu'il échoit à la juridiction de renvoi de vérifier.
- 5) Le droit de l'Union, en particulier le principe de responsabilité des États membres pour les dommages causés aux particuliers en raison de la violation du droit de l'Union, ainsi que les principes d'équivalence et d'effectivité, doit être interprété en ce sens que :
- il ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui subordonne le droit des particuliers d'obtenir réparation pour le dommage subi en conséquence d'une violation du droit de l'Union à l'annulation préalable de l'acte administratif ou de l'omission administrative à l'origine du dommage, pour autant que cette annulation, même si elle est requise pour les demandes semblables fondées sur une violation du droit national, ne soit pas, en pratique, exclue ou très limitée ;
 - il s'oppose à une réglementation nationale qui subordonne le droit des particuliers d'obtenir réparation pour le dommage subi en conséquence d'une violation du droit de l'Union à la condition tirée du caractère intentionnel du dommage causé par l'autorité nationale en cause ;
 - il ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui subordonne le droit des particuliers d'obtenir réparation pour le dommage subi en conséquence d'une violation du droit de l'Union à la condition de rapporter la preuve d'un dommage réel et certain au moment de l'introduction du recours, sous réserve que cette condition, d'une part, ne soit pas moins favorable que celles applicables aux demandes semblables fondées sur une violation du droit national et, d'autre part, ne soit pas aménagée de façon à rendre impossible ou excessivement difficile, eu égard aux particularités des cas concrets, l'exercice d'un tel droit.
- 6) Les principes d'équivalence et d'effectivité doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne font pas obligation à une juridiction saisie d'un recours en réparation formellement fondé sur une disposition de droit national relative à la responsabilité de l'État pour des dommages résultant d'une activité administrative, mais au soutien duquel sont invoqués des moyens tirés de la violation du droit de l'Union en conséquence d'une telle activité, de qualifier d'office ce recours comme étant fondé sur l'article 4, paragraphe 3, TUE, pour autant que cette juridiction n'est pas empêchée, par les dispositions de droit national applicables, d'examiner les moyens tirés de la violation du droit de l'Union invoqués au soutien de ce recours.

Signatures