# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M^ME CHRISTINE STIX-HACKL présentées le 25 novembre 2003 [1]

Table des matières


I — Remarques liminaires ..... I - 9429

II — Cadre juridique ..... I - 9429

A — Droit communautaire ..... I - 9429

1. La directive 94/19 ..... I - 9429

2. La directive 77/780/CEE — Première directive de coordination ..... I - 9431

3. La directive 89/646/CEE — Deuxième directive de coordination ..... I - 9432

4. La directive 89/299/CEE — La directive sur les fonds propres ..... I - 9432

5. Autres directives relatives au droit bancaire ..... I - 9432

B — Droit national ..... I - 9433

III — Les faits et la procédure au principal ..... I - 9434

IV — Les questions préjudicielles ..... I - 9436

V — Sur la recevabilité ..... I - 9438

A — Arguments des parties ..... I - 9438

B — Appréciation ..... I - 9439

VI — Sur la première question préjudicielle ..... I - 9440

A — Arguments principaux des parties ..... I - 9441

B — Appréciation ..... I - 9443

1. Sur l'effet direct des articles 3 et 7 de la directive 94/19 ..... I - 9443

a) Sur l'article 7 de la directive 94/19 ..... I - 9444

b) Sur l'article 3, paragraphe 1, de la directive 94/19 ..... I - 9444

c) Sur l'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive 94/19 ..... I - 9445


1 — Langue originale: l'allemand.

2. Sur la responsabilité de l'État membre ..... I - 9449

a) Sur l'octroi de droits aux particuliers ..... I - 9450

b) Sur la violation de droit suffisamment caractérisée ..... I - 9451

c) Sur le lien de causalité direct ..... I - 9452

VII — Sur la deuxième question préjudicielle ..... I - 9453

A — Principaux arguments des parties ..... I - 9453

B — Appréciation ..... I - 9455

1. Sur la première partie de la deuxième question préjudicielle ..... I - 9455

a) Sur la première directive de coordination ..... I - 9455

b) Sur la deuxième directive de coordination ..... I - 9456

c) Sur la directive sur les fonds propres ..... I - 9457

d) Sur la directive 95/26 ..... I - 9457

2. Sur la deuxième partie de la deuxième question préjudicielle ..... I - 9458

VIII — Sur la troisième question préjudicielle ..... I - 9458

IX — Conclusion ..... I - 9459

## I — Remarques liminaires

1. La présente procédure de demande de décision préjudicielle concerne la question de savoir si les déposants se voient conférer par la directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, relative aux systèmes de garantie des dépôts [2], ou d'autres directives relatives au droit bancaire le droit de réclamer des mesures de surveillance bancaire. Il en va en outre de la portée du principe de la responsabilité de l'État pour les dommages subis par les particuliers du fait de violations du droit communautaire attribuables à l'État.

2 — JO L 135, p. 5.

## II — Cadre juridique

### A — *Droit communautaire*

1. La directive 94/19

2. L'article 3 de ladite directive dispose:

«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. [...]

Toutefois, un État membre peut dispenser un établissement de crédit d'adhérer à un système de garantie des dépôts lorsque cet établissement appartient à un système qui protège l'établissement de crédit lui-même et notamment garantit sa liquidité et sa solvabilité, assurant ainsi aux déposants une protection au moins équivalente à celle qu'offre un système de garantie des dépôts et qui, de l'avis des autorités compétentes, remplit les conditions suivantes:

— le système existe et est reconnu officiellement au moment de l'adoption de la présente directive,

— le système a pour objet d'éviter que les dépôts effectués auprès des établissements de crédit relevant de ce système puissent devenir indisponibles et dispose des moyens nécessaires à cet effet,

— le système ne consiste pas en une garantie accordée aux établissements de crédit par l'État membre lui-même ou par ses autorités locales ou régionales,

— le système assure une information des déposants selon les modalités et conditions définies à l'article 6.

[...]

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.

3. Si ces mesures ne permettent pas d'assurer le respect par l'établissement de crédit de ses obligations, le système peut, lorsque le droit national permet l'exclusion d'un membre et avec le consentement exprès des autorités compétentes, notifier, avec un délai de préavis qui ne peut être inférieur à douze mois, son intention d'exclure l'établissement de crédit du système. Les dépôts effectués avant l'expiration du délai de préavis continueront à être couverts intégralement par le système. Si, à l'expiration du délai de préavis, l'établissement de crédit n'a pas rempli ses obligations, le système de garantie peut, toujours avec le consentement exprès des autorités compétentes, procéder à l'exclusion.

4. Lorsque le droit national le permet et avec le consentement exprès des autorités compétentes qui ont délivré l'agrément, un établissement de crédit exclu d'un système de garantie des dépôts peut continuer à accep-

ter des dépôts si, avant son exclusion, il a prévu d'autres mécanismes de garantie assurant aux déposants une protection dont le niveau et l'étendue sont au moins équivalents à ceux qu'offre le système officiellement reconnu.

5. Si un établissement de crédit dont l'exclusion est proposée conformément au paragraphe 3 n'est pas en mesure de prévoir d'autres mécanismes remplissant les conditions visées au paragraphe 4, les autorités compétentes qui ont délivré l'agrément le révoquent immédiatement.»

3. L'article 7 dispose entre autres:

«1. Les systèmes de garantie des dépôts prévoient que l'ensemble des dépôts d'un même déposant est couvert jusqu'à concurrence d'un montant de 20 000 [euros] en cas d'indisponibilité des dépôts. [...]

3. Le présent article ne fait pas obstacle au maintien ou à l'adoption de dispositions offrant une protection plus élevée ou plus complète des dépôts. Les systèmes de garantie des dépôts peuvent notamment garantir intégralement certains types de dépôts pour des raisons de caractère social.

[...]»

2. La directive 77/780/CEE — Première directive de coordination

4. La première directive 77/780/CEE du Conseil, du 12 décembre 1977, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice [3] (ci-après la «première directive de coordination»), prévoit à son article 6 des obligations d'enquête pour les autorités compétentes afin de pouvoir suivre en permanence la solvabilité et la liquidité des établissements de crédit ainsi que les autres conditions utiles à la protection de l'épargne.

5. Le douzième considérant dispose:

«Des exigences financières équivalentes requises des établissements de crédit seront nécessaires pour assurer des garanties similaires aux épargnants ainsi que des conditions de concurrence équitables entre les établissements d'une même catégorie.»

3 — JO L 322, p. 30.

3. La directive 89/646/CEE — Deuxième directive de coordination

6. La deuxième directive 89/646/CEE du Conseil, du 15 décembre 1989, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, et modifiant la directive 77/780[4] (ci-après la «deuxième directive de coordination»), sert d'après son quatrième considérant à la «réalisation de l'harmonisation essentielle, nécessaire et suffisante pour parvenir à une reconnaissance mutuelle des agréments et des systèmes de contrôle prudentiel, qui permette l'octroi d'un agrément unique valable dans toute la Communauté et l'application du principe du contrôle par l'État membre d'origine».

4. La directive 89/299/CEE — La directive sur les fonds propres

7. La directive 89/299/CEE du Conseil, du 17 avril 1989, concernant les fonds propres des établissements de crédit[5], complète la deuxième directive de coordination qui présuppose une détermination des fonds propres.

8. Son article 7 prévoit qu'il faut démontrer aux autorités compétentes le respect des conditions prévues aux articles 2 à 6.

5. Autres directives relatives au droit bancaire

9. Le quinzième considérant de la directive 95/26/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 juin 1995, modifiant les directives 77/780 et 89/646 dans le domaine des établissements de crédit, les directives 73/239/CEE et 92/49/CEE dans le domaine de l'assurance non vie, les directives 79/267/CEE et 92/96/CEE dans le domaine de l'assurance vie, la directive 93/22/CEE dans le domaine des entreprises d'investissement et la directive 85/611/CEE dans le domaine des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) afin de renforcer la surveillance prudentielle[6], dispose:

«Afin de renforcer la surveillance prudentielle des entreprises financières ainsi que la protection des clients des entreprises financières, il convient de prévoir qu'un réviseur doit informer rapidement les autorités compétentes lorsque, dans les cas prévus par la présente directive, il a, dans l'exercice de sa mission, connaissance de certains faits qui sont de nature à affecter gravement la situation financière ou l'organisation administrative et comptable d'une entreprise financière».

4 — JO L 386, p. 1.
5 — JO L 124, p. 16.
6 — JO L 168, p. 7.

10. Le onzième considérant de la directive 92/30/CEE du Conseil, du 6 avril 1992, sur la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée [7], dispose:

«La surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée doit se donner, notamment, pour objectif de protéger les intérêts des déposants desdits établissements et d'assurer la stabilité du système financier».

11. Le huitième considérant de la directive 93/6/CEE du Conseil, du 15 mars 1993, sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit [8], dispose:

«Des règles de base communes concernant les fonds propres des établissements sont un élément clé du marché intérieur dans le secteur des services d'investissement, puisque les fonds propres permettent d'assurer la continuité de l'activité de ces établissements et de protéger les investisseurs».

12. Il est fait référence dans la deuxième question préjudicielle à certains considérants de la directive 93/22/CEE du Conseil, du 10 mai 1993, concernant les services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières [9].

B — *Droit national*

13. L'article 6, paragraphes 3 et 4, du Kreditwesengesetz (loi relative au crédit, ci-après le «KWG»), dans la version applicable au litige au principal, dispose:

«(3) Le Bundesaufsichtsamt peut dans le cadre des missions qui lui sont confiées prendre des dispositions vis-à-vis de l'établissement et de son dirigeant qui sont appropriées et nécessaires afin de prévenir et de remédier à des problèmes au sein de l'établissement qui pourraient menacer la sécurité des actifs qui lui sont confiés ou gêner la conduite correcte des opérations bancaires ou des services financiers.

(4) Le Bundesaufsichtsamt n'exerce les missions qui lui sont confiées par la présente loi ainsi que par d'autres lois que dans l'intérêt général.»

14. L'article 33 du KWG règle le refus, tandis que l'article 35 règle entre autres le

7 — JO L 110, p. 52.
8 — JO L 141, p. 1.
9 — JO L 141, p. 27.

retrait de l'autorisation d'exercer des activités bancaires et de fournir des services financiers. L'article 44 règle le contrôle des établissements bancaires et l'article 45 du KWG prévoit en cas d'insuffisance des fonds propres ou des liquidités l'interdiction ou la limitation des retraits entre autres. En vertu de l'article 46 du KWG, des mesures d'urgence peuvent être prises dans certains cas. L'article 46a permet de prononcer une interdiction de vente ou de paiement, la fermeture ou l'interdiction de l'acceptation de paiements.

15. L'article 839, premier alinéa, du Bürgerliches Gesetzbuch [10] (code civil) dispose:

«Tout fonctionnaire qui, par intention ou par négligence, viole les obligations que lui impose sa charge à l'égard d'un tiers est tenu de réparer à l'égard du tiers le dommage qui en résulte. Si l'on ne peut reprocher au fonctionnaire que la négligence, il ne répondra du dommage que si la personne lésée ne saurait obtenir réparation autrement.»

16. L'article 34, première phrase, du Grundgesetz [11] (loi fondamentale) dispose:

«Si une personne, dans l'exercice d'une charge publique qui lui est confiée, viole les obligations que lui impose sa charge à l'égard d'un tiers, la responsabilité en incombe par principe à l'État ou à la collectivité au service de laquelle elle se trouve.»

## III — Les faits et la procédure au principal

17. M. Peter Paul, M^me Cornelia Sonnen-Lütte, M^me Christel Mörkens et quelques autres personnes (ci-après «Paul e.a.») avaient des dépôts auprès de la BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG à Düsseldorf (ci-après la «BVH Bank») qui n'appartenait à aucun système de garantie des dépôts. En 1987 la BVH Bank avait reçu l'agrément du Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (Office fédéral de surveillance du secteur du crédit, ci-après le «Bundesaufsichtsamt») pour exercer des activités bancaires à la condition de n'exercer les activités de dépôt que s'il y avait participation au système de garantie d'une association d'établissements de crédit et, tant que cela ne serait pas le cas, que les clients soient informés de l'inexistence d'un système de garantie.

18. La BVH Bank a en vain cherché entre 1987 et 1992 à être admise au sein des fonds de garantie des dépôts du Bundesverband deutscher Banken eV; elle n'a pas poursuivi la procédure d'adhésion depuis, car elle ne remplissait pas les conditions.

10 — RGBl. 1896, p. 195.
11 — BGBl. 1949, p. 1.

19. La situation financière difficile de la banque a poussé le Bundesaufsichtsamt en 1991, 1995 et 1997 à procéder à des enquêtes spéciales au titre de l'article 44 du KWG. À la suite de la troisième enquête spéciale, le Bundesaufsichtsamt a ordonné un moratoire avec effet au 19 août 1997, conformément à l'article 46, sous a), du KWG.

20. Le 14 novembre 1997, le Bundesaufsichtsamt a déposé une demande d'ouverture de la procédure de faillite et a retiré à la banque l'agrément pour exercer des activités bancaires.

21. La procédure de faillite a été ouverte le 1er décembre 1997. Paul e.a. avaient ouvert le 7 juin 1995, le 28 février 1994 et le 17 juin 1993 des comptes de dépôt à terme auprès de la BVH Bank. Leurs créances issues des comptes, dont le montant a été fixé à 131 455,80 DEM, 101 662,51 DEM et 66 976,20 DEM dans l'état des créances, sont jusqu'à présent restées impayées. Il n'est pas encore clair dans quelle mesure ils ont droit à une quote-part de la masse.

22. Paul e.a. ont demandé à la République fédérale d'Allemagne la réparation du préjudice subi en faisant valoir que cette dernière n'aurait pas transposé à temps, avant le 1er juillet 1995, la directive 94/19 en droit national [12] et que le Bundesaufsichtsamt n'aurait pas rempli correctement son obligation de surveillance bancaire. Vu la situation de la banque telle qu'exposée par les enquêtes spéciales, le Bundesaufsichtsamt aurait dû, avant même que les versements ne soient effectués, imposer un moratoire ou prendre des mesures au titre des articles 6, paragraphe 3, 33, 45 et 46 du KWG. Le fait connu par le Bundesaufsichtsamt que déjà dans le passé la banque n'avait pas rempli les conditions pour l'admission dans les fonds de garantie des dépôts aurait en particulier dû motiver le déclenchement d'enquêtes de surveillance.

23. Le Landgericht Bonn a fait droit au recours pour transposition tardive de la directive 94/19 sur le fondement de la responsabilité d'État du droit communautaire dans le cadre de la limite de 20 000 euros prévue dans cette directive.

24. L'autre recours auprès du Landgericht Bonn et en seconde instance auprès de l'Oberlandesgericht Köln pour le préjudice allant au-delà de la limite de 20 000 euros est par contre resté sans succès. Les deux juridictions ont rejeté un droit de Paul e.a. à la responsabilité d'État parce que le Bundesaufsichtsamt — à supposer qu'il y ait eu violation des obligations — n'aurait pas eu à leur égard d'obligation découlant de sa charge dans la mesure où conformément à l'article 6, paragraphe 4, du KWG il n'exerce les missions qui lui sont confiées que dans l'intérêt général.

12 — La directive 94/19 n'a été transposée en droit allemand que le 16 juillet 1998.

25. Paul e.a. ont, à la suite de cela, introduit un recours en révision auprès du Bundesgerichtshof et ont affirmé pour l'essentiel que la disposition de l'article 6, paragraphe 4, du KWG serait incompatible avec diverses directives à travers lesquelles — également aux fins de protection des épargnants et investisseurs — le droit de la surveillance bancaire aurait été de plus en plus harmonisé.

26. Le Bundesgerichtshof estime qu'il est certes possible que l'octroi de droits aux titulaires de dépôts s'étende également aux mesures administratives qui sont nécessaires pour mettre en place le système de garantie des dépôts et le maintenir intact, mais il doute que les objectifs de la directive accordent aux requérants le droit d'obtenir réparation in integrum pour la perte de leur dépôt.

27. Selon le Bundesgerichtshof, les dispositions de l'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive 94/19 ne servent ainsi qu'à la mise en place et au maintien du fonctionnement du système de garantie des dépôts.

28. Pour le Bundesgerichtshof, l'appréciation juridique de la révision dépend pour l'essentiel de la question de savoir si l'article 6, paragraphe 4, du KWG ne fonde des obligations administratives que dans l'intérêt général ou si cette disposition en raison de la primauté des normes de droit communautaire reste ignorée; il a donc prononcé par ordonnance du 16 mai 2002 la suspension de la procédure avant de déférer des questions préjudicielles à la Cour.

## IV — Les questions préjudicielles

«1) Les dispositions des articles 3 et 7 de la directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, relative aux systèmes de garantie des dépôts accordent-elles au déposant en plus du droit, en cas d'indisponibilité de son dépôt, d'être indemnisé par un système de garantie des dépôts jusqu'à concurrence du montant cité à l'article 7, paragraphe 1, le droit supplémentaire à ce que les autorités compétentes mettent en œuvre les mesures énumérées à l'article 3, paragraphes 2 à 5, et à ce qu'elles procèdent s'il le faut aussi au retrait de l'agrément donné à l'établissement de crédit?

Si un tel droit est accordé au déposant, celui-ci recouvre-t-il aussi la possibilité de demander la réparation d'un dommage découlant d'un manquement des autorités compétentes et dépassant le montant cité à l'article 7, paragraphe 1, de la directive?

2) Les dispositions citées ci-après de directives relatives à l'harmonisation du droit de la surveillance des banques — seules ou ensemble et le cas échéant à partir de quel moment — accordent-elles à l'épargnant et à l'investisseur des droits en ce sens que les autorités compétentes des États membres doivent mettre en œuvre dans l'intérêt de ces personnes des mesures de surveillance qui leur sont déléguées par ces directives et sont responsables en cas de manquement,

ou la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts contient-elle une réglementation spéciale exhaustive pour tous les cas d'indisponibilité des dépôts?

Les directives

— Première directive du Conseil, du 12 décembre 1977, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice (77/780/CEE), article 6, paragraphe 1, quatrième et douzième considérants;

— Deuxième directive du Conseil, du 15 décembre 1989, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, et modifiant la directive 77/780/CEE (89/299/CEE), article 3, articles 4 à 7, articles 10 à 17, onzième considérant;

— Directive du Conseil du 17 avril 1989 concernant les fonds propres des établissements de crédit (89/299/CEE), article 7 en combinaison avec les articles 2 à 6;

— Directive 95/26/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 juin 1995, quinzième considérant.

— 92/30/CEE du Conseil, du 6 avril 1992, sur la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée, onzième considérant,

— 93/6/CEE du Conseil, du 15 mars 1993, sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit, huitième considérant,

— 93/22/CEE du Conseil, du 10 mai 1993, concernant les services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières, deuxième, cinquième, vingt-neuvième, trente-deuxième, quarante et unième et quarante-deuxième considérants,

sont-elles un outil d'interprétation pour répondre à la question précédente — indépendamment du fait qu'elles contiennent ou non en l'espèce du droit applicable?

3) Si la Cour devait reconnaître que les directives citées ou certaines d'entre elles accordent aux épargnants et aux investisseurs le droit à ce que les autorités compétentes assurent dans leur intérêt des mesures de surveillance, la chambre soumet encore les questions suivantes:

Un droit de l'épargnant ou de l'investisseur à la mise en œuvre dans son intérêt des mesures de surveillance dans une procédure dirigée contre l'État membre a-t-il un effet direct en ce sens que les normes nationales qui lui sont opposées ne doivent pas être appliquées,

ou l'État membre qui n'a pas tenu compte de ce droit des épargnants et des investisseurs lors de la transposition des directives est-il responsable uniquement en vertu des principes communautaires de la responsabilité d'État?

L'État membre a-t-il dans ce dernier cas violé le droit communautaire de manière assez caractérisée lorsqu'il n'a pas reconnu l'octroi d'un droit à voir mises en œuvre les mesures de surveillance?»

## V — Sur la recevabilité

### A — *Arguments des parties*

29. Paul e.a. affirment, pour ce qui est de l'exception d'irrecevabilité des questions préjudicielles telle que soulevée par d'autres parties que les droits n'auraient pas été contestés dans le cadre du litige au principal. Il faudrait citer la révocation parmi les mesures qui auraient dû être adoptées.

30. Selon le gouvernement allemand, les questions préjudicielles seraient recevables, car l'affaire concernerait l'interprétation du droit communautaire et non la constatation d'un comportement (fautif) concret.

31. Le gouvernement espagnol estime que la première question préjudicielle est irrecevable parce que les dépôts ont eu lieu avant l'expiration du délai de transposition. La deuxième question préjudicielle serait irrecevable parce que les mesures de surveillance des autorités n'auraient pas été spécifiées. La troisième question est également irrecevable dans la mesure où elle serait liée à la première et à la deuxième question.

32. Le gouvernement irlandais souligne que la deuxième partie de la première question préjudicielle pourrait être de nature hypothétique si la directive 94/19 durant la période du litige n'était pas encore en vigueur. Il appartiendrait néanmoins en dernier ressort à la juridiction de renvoi de juger de la nécessité de la question préjudicielle.

33. Le gouvernement du Royaume-Uni exprime des doutes quant à la recevabilité de la deuxième question préjudicielle. Le contexte factuel et juridique n'aurait pas été suffisamment précisé, car il ne ressortirait pas de la procédure au principal quelles sont les mesures de surveillance qui auraient dû être adoptées.

34. La Commission soulève quant à elle la question de savoir si la présente procédure ne serait pas tout simplement de nature hypothétique. Le Bundesaufsichtsamt aurait ainsi soumis la BVH Bank à des mesures de surveillance sans que cela empêche la faillite de la banque et la perte des dépôts. Le point de départ de la procédure, à savoir qu'en cas de transposition dans les délais il y aurait eu une surveillance de la banque et la perte des dépôts aurait été prévenue, est ainsi douteux.

B — *Appréciation*

35. D'après la jurisprudence de la Cour, la recevabilité des questions préjudicielles dépend de plusieurs conditions.

36. La nécessité de parvenir à une interprétation du droit communautaire qui soit utile pour le juge national exige ainsi que celui-ci définisse le cadre factuel et réglementaire des questions qu'il pose ou que, à tout le moins, il explique les hypothèses factuelles sur lesquelles ces questions sont fondées [13].

37. La Cour a affirmé dans ce contexte que l'exigence pour le juge national de définir le cadre factuel et réglementaire des questions

13 — Arrêt du 26 janvier 1993, Telemarsicabruzzo e.a. (C-320/90 à C-322/90, Rec. p. I-393, point 6), et ordonnances du 19 mars 1993, Banchero (C-157/92, Rec. p. I-1085, point 4); du 9 août 1994, La Pyramide (C-378/93, Rec. p. I-3999, point 14); du 23 mars 1995, Saddik (C-458/93, Rec. p. I-511, point 12), et du 28 juin 2000, Laguillaumie (C-116/00, Rec. p. I-4979, point 15).

qu'il pose est moins impérative dans l'hypothèse où les questions se rapportent à des points techniques et permettent à la Cour de donner une réponse utile, même si le juge national n'a pas donné une présentation exhaustive de la situation de droit et de fait [14].

38. Même si l'on devait donc défendre le point de vue que les informations dans l'ordonnance de renvoi n'ont pas été présentées de manière exhaustive, elles suffisent en tout cas pour que la Cour puisse donner une réponse utile.

39. Il est par ailleurs important que les informations fournies dans les décisions de renvoi servent non seulement à permettre à la Cour de donner des réponses utiles, mais qu'elles donnent également aux gouvernements des États membres ainsi qu'aux autres parties intéressées la possibilité de présenter des observations conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice. La Cour a rappelé qu'il lui incombe de veiller à ce que cette possibilité soit sauvegardée, compte tenu du fait que, en vertu de la disposition précitée, seules les décisions de renvoi sont notifiées aux parties intéressées [15].

40. Ainsi que le démontrent le nombre et le contenu des observations écrites envoyées à la Cour, en particulier par les États membres, cette exigence a été elle aussi respectée.

41. La demande de décision préjudicielle correspond enfin à l'exigence que la juridiction de renvoi énonce les raisons précises qui la conduisent à s'interroger sur l'interprétation du droit communautaire et à estimer nécessaire de poser des questions préjudicielles à la Cour [16].

42. Il découle de ce qui précède que les questions préjudicielles sont recevables.

## VI — Sur la première question préjudicielle

43. Par sa première question, le Bundesgerichtshof souhaiterait essentiellement savoir si les dispositions des articles 3 et 7 de la directive 94/19 ont un effet direct et fondent des droits des déposants à voir l'organisme de surveillance bancaire de l'État membre concerné prendre les mesures prévues à

14 — Arrêt du 3 mars 1994, Vaneetveld (C-316/93, Rec. p. I-763, point 13), ainsi que ordonnances du 13 mars 1996, Banco de Fomento e Exterior (C-326/95, Rec. p. I-1385, point 8), et du 30 juin 1997, Banco de Fomento e Exterior (C-66/97, Rec. p. I-3757, point 9).

15 — Arrêt du 1^er avril 1982, Holdijk e.a. (141/81 à 143/81, Rec. p. 1299, point 6), ainsi que ordonnances, précitées à la note 13, Saddik, point 13, et Laguillaumie, point 24.

16 — Ordonnances du 25 juin 1996, Italia Testa (C-101/96, Rec. p. I-3081, point 6); du 8 juillet 1998, Agostini (C-9/98, Rec. p. I-4261, point 6), et Laguillaumie, précitée à la note 13, point 16.

l'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive 94/19. Il pose en outre la question de savoir s'il est le cas échéant possible de faire valoir des droits à réparation allant au-delà de la somme citée à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 94/19.

A — *Arguments principaux des parties*

44. Paul e.a. sont les seules parties à estimer que la directive 94/19 poursuit également comme objectif la protection des déposants et leur confère pour des raisons d'efficacité des droits particuliers. En ferait aussi partie le droit de voir les autorités de surveillance bancaire compétentes faire usage des mesures mentionnées à l'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive 94/19, c'est-à-dire si nécessaire révoquer l'agrément de l'établissement de crédit.

45. Il existerait aussi en cas de violation des obligations de surveillance un droit à la responsabilité d'État. Ce droit ne serait pas restreint par l'article 7 qui ne contiendrait pas de réglementation exhaustive en ce qui concerne le droit de la responsabilité. Le fait de reconnaître une responsabilité d'État dans la présente affaire ne conduirait pas non plus à un débordement dans la mesure où le droit allemand poserait des exigences élevées pour la responsabilité.

46. À l'inverse, le gouvernement allemand, le gouvernement du Royaume-Uni, les gouvernements irlandais, portugais et espagnol ainsi que la Commission estiment pour l'essentiel que l'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive 94/19 ne fonderait pas d'obligations de protection supplémentaires au profit des investisseurs.

47. Le gouvernement allemand défend le point de vue que les mesures au titre de l'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive 94/19 servent exclusivement au maintien de l'intégrité du système de garantie des dépôts et ne fondent pas de droits subjectifs. Elle motive sa position de rejet par le libellé, l'économie et l'objectif de la directive 94/19 ainsi que — à l'instar de la Commission — par le principe de la sécurité juridique.

48. En ce qui concerne la responsabilité pour les mesures de surveillance bancaire, le gouvernement allemand considère l'article 7 comme étant une réglementation exhaustive. Compte tenu des conséquences importantes liées à une responsabilité qui irait au-delà, une telle réglementation aurait dû être expressément prévue dans la directive.

49. D'après le gouvernement espagnol, la directive 94/19 servirait uniquement à l'harmonisation du secteur bancaire et ne créerait à l'exception de l'article 7, paragraphe 1, pas de droits subjectifs. Les conditions pour des

droits subjectifs ou même pour une responsabilité d'État ne seraient pas remplies en l'espèce.

50. Selon le gouvernement irlandais, la directive 94/19 ne servirait qu'à une harmonisation minimale. Seuls les articles 7, paragraphe 1, et 10, paragraphe 1, auraient un effet direct. L'article 3, paragraphes 2 à 5, devrait seulement garantir que les établissements de crédit remplissent leurs obligations dans le cadre d'un système de garantie des dépôts. C'est la raison pour laquelle leur nature même les empêche de fonder des droits pour les particuliers. La directive ne réglerait par ailleurs pas la forme et le type du système de garantie.

51. En ce qui concerne la responsabilité, le gouvernement irlandais souligne que l'on pourrait se demander s'il existe un lien entre une violation de l'article 3, paragraphes 2 à 5 (omission des mesures de surveillance), et le préjudice d'un déposant. D'autres conditions pour une responsabilité d'État ne seraient en effet pas non plus remplies. Les dispositions en cause ici ne confèrent en effet pas de droits et il n'y aurait pas de violation suffisamment caractérisée compte tenu de la grande marge de manœuvre dont disposent les autorités.

52. Selon le gouvernement portugais, les particuliers ne peuvent exiger des autorités compétentes que la mise en place d'un système de garantie des dépôts leur garantissant le remboursement jusqu'à concurrence d'un certain montant de leurs dépôts puisque les mesures citées à l'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive 94/19 ont uniquement pour objet d'accorder au système de garantie des dépôts stabilité et efficacité.

53. Le gouvernement du Royaume-Uni souligne qu'un droit à réparation allant au-delà du montant fixé à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 94/19 est expressément exclu par le vingt-quatrième considérant de cette directive. La responsabilité d'État ne saurait placer le déposant dans une situation plus favorable que ce qu'elle ne serait en cas de transposition et d'application correcte de la directive 94/19.

54. Selon la Commission, l'article 3 de la directive 94/19 n'accorderait déjà, de par son libellé, aucun droit aux particuliers à voir les autorités de surveillance prendre des mesures au sens des paragraphes 2 à 5 de cette disposition. Puisque les dispositions ne feraient pas référence au cercle des personnes concernées, le cercle des personnes bénéficiant éventuellement de droits ne pourrait pas être déterminé. L'article 7, paragraphe 3, de la directive 94/19 prévoirait en outre expressément que la création d'une garantie des dépôts plus élevée ou plus complète serait une question relevant toujours des États membres. On ne saurait non plus déduire du sens et de l'objet de la directive 94/19 un droit subjectif du déposant à la mise en œuvre de mesures de surveillance. La Commission renvoie pour la

motivation à la jurisprudence de la Cour [17]. Il serait contraire au système de reconnaître aux déposants le droit à la mise en œuvre de mesures de surveillance parce que le droit communautaire de protection du consommateur ne connaît que des droits compensatoires et non préventifs. Les mesures de surveillance devraient en outre être exercées dans l'intérêt général.

55. Selon la Commission, il serait en outre, en raison du manque de clarté de la situation pour les États membres, incompatible avec le principe de la sécurité juridique de vouloir faire découler de la directive 94/19 un droit à la mise en œuvre de mesures de surveillance.

56. La Commission s'oppose enfin à un assouplissement des conditions pour la responsabilité d'État et considère qu'une responsabilité des États membres serait dans ce contexte injuste.

B — *Appréciation*

57. En ce qui concerne tout d'abord la terminologie, on utilise dans la littérature pour le même phénomène juridique des termes en partie différents tels qu'effet direct ou applicabilité directe [18]. Nous nous en tiendrons ci-après aux termes de la Cour qui parle régulièrement en liaison avec les directives d'effet direct [19].

58. La première question de la juridiction de renvoi soulève deux problèmes de fond qui doivent être examinés séparément. Il s'agit, d'une part, de la question de l'effet direct des articles 3 et 7 de la directive 94/19. Il faut, d'autre part, examiner dans quelle mesure une éventuelle violation de ces dispositions peut fonder des droits à réparation dans le cadre de la responsabilité d'État.

1. Sur l'effet direct des articles 3 et 7 de la directive 94/19

59. On a examiné dans le cadre des procédures devant la Cour à de nombreuses reprises et de différentes manières la question de savoir si et dans quelle mesure la directive 94/19 poursuit l'objectif de la protection du consommateur, c'est-à-dire la protection des déposants. Il convient de

17 — Arrêt du 13 mai 1997, Allemagne/Parlement et Conseil (C-233/94, Rec. p. I-2405).

18 — Voir, sur le fond, en ce qui concerne cette problématique Klein, *Unmittelbare Geltung, Anwendbarkeit und Wirkung von Europäischem gemeinschaftsrecht*, Saarbrücken, 1988, p. 3 et suiv., et Klagian, «Die objektiv unmittelbare Wirkung von Richtlinien» *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2001, p. 305 (p. 306 et suiv.).

19 — Voir Jarass, *Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts — Die Vorgaben des Rechts der Europäischen Gemeinschaft für die nationale Rechtsanwendung und die nationale Rechtssetzung nach Maastricht*, Köln, 1994, p. 68.

signaler à cet égard que l'objectif d'une directive n'est pas à lui seul déterminant, mais que ce qui importe, c'est la disposition particulière dont l'effet direct doit être examiné. Il est certes indiscuté que la directive 94/19 sert les intérêts des déposants, mais ce point n'est en définitive pas déterminant entre autres parce qu'une directive peut poursuivre plusieurs objectifs. Cela s'applique aussi, ainsi que le démontrent de nombreux considérants, à la directive 94/19.

60. Conformément à une jurisprudence constante, dans tous les cas où des dispositions d'une directive apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, les particuliers sont fondés à les invoquer devant le juge national à l'encontre de l'État, soit lorsque celui-ci s'abstient de transposer dans les délais la directive en droit national, soit lorsqu'il en fait une transposition incorrecte [20].

61. Il faut tout d'abord souligner dans ce contexte que la juridiction nationale a expressément constaté dans son ordonnance de renvoi que la directive 94/19 n'avait pas encore été transposée en droit allemand à l'époque déterminante pour la procédure au principal.

20 — Voir, en ce sens, arrêts du 19 janvier 1982, Becker (8/81, Rec. p. 53, point 25); du 8 octobre 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, Rec. p. 3969, point 7); du 22 juin 1989, Fratelli Costanzo (103/88, Rec. p. 1839, point 29); du 25 mai 1993, Mohsche (C-193/91, Rec. p. I-2615, point 17), et du 26 septembre 2000, IGI (C-134/99, Rec. p. I-7717, point 36).

62. Il faut donc encore examiner si les dispositions litigieuses de ladite directive sont inconditionnelles et suffisamment précises dans leur contenu pour que les particuliers puissent les invoquer à l'encontre de l'État.

a) Sur l'article 7 de la directive 94/19

63. En ce qui concerne la disposition de l'article 7 de la directive 94/19 citée dans la première question préjudicielle, il convient tout d'abord de noter que son effet direct est premièrement indiscuté et ne fait deuxièmement pas l'objet de la procédure de renvoi. En effet, le droit réglé par cette norme a déjà été reconnu dans le litige au principal et la défenderesse a déjà été condamnée.

64. Il faut noter en outre que l'article 7 règle certains droits à garantie; il ne se réfère pas à des mesures de surveillance telles que celles qui font l'objet de la première question préjudicielle.

b) Sur l'article 3, paragraphe 1, de la directive 94/19

65. La même chose s'applique pour l'article 3, paragraphe 1, de la directive 94/19.

Cette disposition pose en effet pour l'essentiel l'obligation des 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». Cette disposition autorise en outre les États membres à libérer sous certaines conditions un établissement de crédit de l'obligation de participation à un système de garantie des dépôts.

66. L'article 3, paragraphe 1, de la directive ne contient cependant aucune disposition concrète relative aux mesures de surveillance qui forment l'objet de la première question préjudicielle. Des règles correspondantes se trouvent dans les paragraphes suivants de l'article 3 de la directive 94/19.

67. La première question préjudicielle doit par conséquent être comprise en ce sens qu'il s'agit de savoir si les dispositions de l'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive 94/19 accordent aux particuliers le droit de voir les autorités compétentes faire usage des mesures qui y sont prévues.

c) Sur l'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive 94/19

68. Avant d'en venir à l'examen du caractère inconditionnel dans le contenu et de la précision des dispositions de la directive relatives à la surveillance et pertinentes en l'espèce, nous souhaiterions signaler un autre problème.

69. Sans qu'un examen plus au fond soit nécessaire, il paraît manifeste que les dispositions de l'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive 94/19, en raison de la réglementation des exigences d'admission et des dispositions relatives à la surveillance, produisent régulièrement des effets négatifs sur les établissements de crédit, pour autant que l'on reconnaisse à ces dispositions un effet direct. La question se pose ainsi de savoir si de telles dispositions contraignantes de directives favorisant les tiers peuvent avoir un effet direct de sorte que les particuliers peuvent les invoquer devant les juridictions nationales.

70. On peut néanmoins considérer que ce problème a été en grande partie réglé après l'arrêt de la Cour dans l'affaire Commission/Allemagne [21]. Cette affaire concernait la question de l'effet direct de dispositions d'une directive environnementale en vertu de laquelle les résultats d'une étude d'impact [22] doivent être pris en compte dans le cadre d'une procédure d'autorisation pour la construction de certaines installations. Cette exigence peut représenter des complications

21 — Arrêt du 11 août 1995 (C-431/92, Rec. p. I-2189).

22 — Directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175, p. 40).

pour l'exploitant de l'installation. La Cour a reconnu l'effet direct de ces dispositions des directives sans y lier de conditions supplémentaires en dehors de la précision suffisante.

71. L'arrêt de la Cour doit par conséquent être compris en ce sens que les dispositions de directives ont un effet direct même lorsqu'elles font grief pour les tiers [23].

72. Une disposition d'une directive est inconditionnelle lorsqu'elle énonce une obligation qui n'est assortie d'aucune condition matérielle ni subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte d'exécution à l'appréciation soit des organes communautaires, soit des États membres [24].

73. Une disposition de directive est par contre suffisamment précise lorsqu'elle pose de manière générale et non équivoque des objectifs et plus précisément des objectifs sur le contenu normatif matériel et le cercle des personnes couvertes [25]. La précision du champ d'application matériel et personnel d'une disposition de directive dépend à cet égard du caractère complet de la réglementation. Un tel caractère «juridiquement complet» est reconnu par la Cour [26] lorsque les dispositions pertinentes peuvent être appliquées sans autres mesures de concrétisation de la part des États membres.

74. Nous en venons maintenant à l'examen des dispositions relatives aux mesures de surveillance [27] pour constater si elles sont inconditionnelles et suffisamment précises [28].

75. En ce qui concerne toutes les dispositions à examiner, c'est-à-dire les paragraphes 2 à 5 de l'article 3 de la directive 94/19, il faut retenir qu'elles ne règlent que les rapports entre l'établissement de crédit concerné, les autorités et le système de garantie. Aucune de ces dispositions ne concerne les liens juridiques entre les

23 — Voir Epiney, «Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien» *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1996, p. 433 (437).

24 — Arrêts du 4 décembre 1974, Van Duyn (41/74, Rec. p. 1337, points 13 et suiv.); du 3 avril 1968, Molkerei Zentrale (28/67, Rec. p. 211), et du 23 février 1994, Comitato di coordinamento per la difesa della cava e.a. (C-236/92, Rec. p. I-483).

25 — Arrêt Becker, précité à la note 20, point 27.

26 — Arrêt du 12 mai 1987, Traen e.a. (372/85 à 374/85, Rec. p. 2141, point 25).

27 — Voir, sur l'effet direct des dispositions des directives relatives au droit bancaire et des assurances, Gratias, *Staatshaftung für fehlerhafte Banken- und Versicherungsaufsicht im europäischen Binnenmarkt*, 1999, p. 150 et suiv., et Schenke Ruthig, «Amtshaftungsansprüche von Bankkunden», *Neue Juristische Wochenschift*, 1994, p. 2324.

28 — Voir Jarass, «Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts», *Neue Juristische Wochenschrift*, 1990, p. 2420 (2422 et suiv.); Winter, «Direktwirkung von EG-Richtlinien» *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1991, p. 657; Augi/ Baratella, «Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur direkten Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrichtlinien», The European Legal Forum, 2000, p. 83 et suiv.; Jimenez-Blanco Carrillo de Albornoz, «De nuevo sobre el efecto de las directivas», *Noticias de la Union Europea*, 2002, p. 115; Colgan, «Triangular situations: the coup de grâce for the denial of horizontal direct effect of Community directives», *European Public Law*, 2002, p. 545, et Edward, *Direct effect: myth, mess or mystery?*, 2002, p. 215.

déposants et leur établissement de crédit, les autorités ou le système de garantie. Les dispositions règlent une série de pouvoirs et d'obligations des établissements de crédit, des autorités et des systèmes de garantie, mais pas les droits ou obligations des déposants.

76. Il faut par ailleurs souligner que les mesures de surveillance en général tout comme celles au titre de l'article 3, paragraphes 2 à 5, en particulier, ne servent pas exclusivement les intérêts des déposants sans même parler des intérêts des déposants de l'établissement de crédit concerné. L'objectif des mesures de surveillance est de veiller à ce que les établissements de crédit remplissent leurs obligations. Avant que des mesures de surveillance ne soient adoptées, il doit y avoir une mise en balance étendue de plusieurs intérêts, les intérêts de certains déposants pouvant à cet égard entrer en conflit avec ceux d'autres déposants ou avec certains intérêts publics. La garantie d'autres intérêts que ceux des déposants, comme l'intérêt d'un secteur bancaire qui fonctionne, exclut déjà par principe la prise en compte exclusive des intérêts des déposants.

77. Dans ce contexte, la reconnaissance de droits des particuliers, à savoir les déposants, supposerait que ceux-ci peuvent faire valoir des intérêts autres que les leurs, à savoir ceux du public. Les droits des particuliers ne sont cependant reconnus que lorsqu'il s'agit de la protection des intérêts juridiques des personnes concernées. Une reconnaissance de droits allant au-delà conduirait à la possibilité d'actions populaires. Cela ne correspond cependant pas au principe communautaire de l'effet direct des directives.

78. En vertu de l'article 3, paragraphe 2, les autorités compétentes adoptent en collaboration avec le système de garantie toutes «les mesures appropriées» [29], y compris des sanctions, pour garantir que l'établissement de crédit remplira ses obligations.

79. Il n'y a pas de doute dans notre esprit que l'article 3, paragraphe 2, de la directive 94/19 ne remplit pas le critère du caractère inconditionnel sur le plan du contenu. Ce point découle déjà de la formulation en vertu de laquelle les autorités compétentes sont tenues avec les systèmes de garantie de prendre toutes les «mesures nécessaires». On accorde ainsi aux autorités compétentes et aux systèmes de garantie une importante marge d'appréciation incompatible avec l'exigence d'inconditionnalité du contenu. Dans la mesure où les «mesures nécessaires» requièrent encore une concrétisation supplémentaire, la précision suffisante de l'obligation fait également défaut.

29 — Sur l'effet direct en liaison avec ce critère, voir arrêt Comitato di coordinamento per la difesa della cova e.a., précité à la note 24.

80. En ce qui concerne l'article 3, paragraphe 3, de la directive 94/19, le système «peut» — lorsque le droit national l'autorise — exclure un établissement de crédit du système avec le consentement exprès des autorités compétentes et avec un délai de préavis qui ne peut être inférieur à douze mois. Le système de garantie «peut» en outre également procéder à l'exclusion de l'établissement de crédit.

81. Cette disposition est elle aussi uniquement conditionnelle dans la mesure où une éventuelle exclusion relève de nouveau de l'appréciation («peut») du système de garantie des dépôts concerné et nécessite l'accord exprès de l'autorité compétente. L'efficacité de l'exclusion dépend en outre du droit national, ce qui implique que les États membres se voient accorder une large marge d'appréciation même après la transposition effective de la directive 94/19. Le renvoi au droit national a cependant aussi pour conséquence que la disposition n'a pas la précision suffisante puisque des mesures de mise en œuvre supplémentaires des États membres sont nécessaires à l'efficacité de la disposition.

82. La disposition de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 94/19 se distingue des autres dispositions par le fait que le déposant y est au moins mentionné. L'autorisation faite aux établissements de crédit d'accepter des dépôts, réglée par cette disposition, ne change rien au fait que le paragraphe 4 lui aussi ne règle que les pouvoirs des établissements de crédit (d'accepter les dépôts) et des autorités (de donner leur accord) mais pas les droits des déposants.

83. Comme le paragraphe 3, le paragraphe 4 renvoie lui aussi au droit national. D'après le paragraphe 4, un établissement de crédit exclu d'un système de garantie des dépôts «peut» «avec le consentement exprès des autorités compétentes qui ont délivré l'agrément, [...] continuer à accepter des dépôts». Puisqu'il s'agit à propos de cette disposition de nouveau d'une disposition ouvrant une possibilité et que son efficacité nécessite l'accord des autorités compétentes, l'exigence d'inconditionnalité du contenu et de précision suffisante n'est ici pas non plus remplie.

84. La même chose doit en définitive s'appliquer aussi pour l'article 3, paragraphe 5, de la directive 94/19 qui renvoie aux paragraphes 3 et 4.

85. Compte tenu des considérations qui précèdent, nous parvenons à la conclusion que l'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive 94/19 ne confère pas au déposant le droit de voir les autorités compétentes faire usage des mesures citées à l'article 3, paragraphes 2 à 5.

2. Sur la responsabilité de l'État membre

86. Par la deuxième partie de la première question préjudicielle, le Bundesgerichtshof souhaiterait essentiellement savoir si un droit à réparation dans le cadre de la responsabilité d'État est ouvert pour les dommages subis par les particuliers du fait que le Bundesaufsichtsamt se serait abstenu de prendre les mesures prévues à l'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive 94/19 [30].

87. Il faut souligner à ce stade que la présente procédure ne concerne pas la question de savoir si la transposition ou l'application incorrecte de l'article 7 de la directive 94/19 peut déclencher des droits à la responsabilité d'État.

88. Il faut retenir tout d'abord que d'après une jurisprudence constante un État membre est responsable des dommages subis par les particuliers du fait de violations du droit communautaire. La transposition incorrecte de directives appartient à ces violations [31]. Le fait que la norme enfreinte n'a pas d'effet direct ne s'oppose pas fondamentalement à la responsabilité [32].

89. La Cour cite tout particulièrement pour les cas de violation des obligations de transposition d'une directive trois conditions [33] en vertu desquelles la responsabilité d'État ouvre un droit à réparation: la norme de droit violée a pour objet d'accorder des droits aux particuliers; la violation est suffisamment caractérisée; il existe un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation de l'État membre et le dommage [34].

90. Il est désormais de jurisprudence constante que la mise en œuvre des conditions de la responsabilité des États membres pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire doit, en principe, être opérée par les juridictions nationales [35].

30 — Voir Gratias, «Zur staaatshaftungsrechtlichen Relevanz der verspäteten Umsetzung der EG-Einlegerschutzrichtlinie und zur Rechtmäßigkeit des § 6 IV KWG», *Neue Juristische Wochenschrift*, 2000, p. 786, et Gratias (cité à la note 27).

31 — Voir arrêts du 26 mars 1996, British Telecommunications (C-392/93, Rec. p. I-1631); du 8 octobre 1996, Dillenkoffer e.a. (C-178/94, C-179/94 et C-188/94 à C-190/94, Rec. p. I-4845); du 17 octobre 1996, Denkavit e.a. (C-283/94, C-291/94 et C-292/94, Rec. p. I-5063); du 10 juillet 1997, Bonifaci e.a. et Berto e.a. (C-94/95 et C-95/95, Rec. p. I-3969); du 24 septembre 1998, Brinkmann (C-319/96, Rec. p. I-5255), et du 15 juin 1999, Rechberger e.a. (C-140/97, Rec. p. I-3499).

32 — Voir arrêts du 5 mars 1996, Brasserie du Pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, Rec. p. I-1029, points 18 à 22), et du 4 décembre 1997, Daihatsu Deutschland (C-97/96, Rec. p. I-6843, point 25).

33 — Voir Jarass, «Haftung für die Verletzung von EU-Recht durch nationale Organe und Amtsträger», *Neue Juristische Wochenschrift*, 1994, p. 881.

34 — Voir arrêts du 19 novembre 1991, Francovich e.a. (C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357, point 40), et Brinkmann, précité à la note 31, point 24.

35 — Arrêts Brasserie du Pêcheur et Factortame, précité à la note 32, points 55 à 57; British Telecommunications, précité à la note 31, point 41; Denkavit e.a., précité à la note 31, point 49; du 1er juin 1999, Konle (C-302/97, Rec. p. I-3099, point 58), et du 30 septembre 2003, Köbler (C-224/01, Rec. p. I-10239, point 100).

91. Il appartient par principe à la juridiction nationale d'apprécier si les conditions pour la responsabilité des États membres pour une violation du droit communautaire dans une affaire concrète sont remplies [36]. Il relève cependant aussi de la pratique courante de la Cour [37] de vérifier les conditions pour la responsabilité de l'État membre dans l'affaire concrète lorsque la Cour dispose de toutes les données nécessaires.

92. Puisque la Cour dispose en l'espèce de toutes les informations nécessaires, nous proposons que la Cour formule une appréciation définitive.

93. Il convient en outre de retenir que le fait que la violation alléguée concerne l'omission de prendre des mesures de surveillance ne plaide pas en soi contre la responsabilité de l'État. Ce qui est au contraire déterminant, c'est la question de savoir si les conditions développées par la jurisprudence sont remplies.

a) Sur l'octroi de droits aux particuliers

94. Eu égard aux faits de l'espèce, il convient tout d'abord de déterminer si l'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive 94/19 poursuit l'objectif d'accorder des droits aux particuliers.

95. Les dispositions de l'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive 94/19 servent selon nous uniquement à la garantie d'un meilleur fonctionnement et d'une plus grande efficacité des systèmes de garantie des dépôts prescrits par l'article 3, paragraphe 1. Il n'y a cependant pas de lien direct avec les déposants individuels qui, contrairement à ce qui est le cas dans l'article 7, paragraphe 1, de la directive 94/19, ne sont pas cités en tant que destinataires de la norme [38].

96. Il découle au contraire déjà des termes des dispositions citées que celles-ci règlent exclusivement les rapports juridiques entre les autorités compétentes ou les systèmes de garantie des dépôts et les établissements de crédit. L'opinion inverse conduirait, ainsi que certaines parties l'ont justement affirmé, à une paralysie de l'activité de surveillance des autorités compétentes dans la mesure où celles-ci pourraient être soumises à des demandes en réparation importantes.

97. Le vingt-quatrième considérant de la directive 94/19 confirme par ailleurs qu'au-

36 — Arrêts, précités à la note 31, British Telecommunications, point 41, et Denkavit e.a., point 49.

37 — Voir aussi arrêts British Telecommunications, précité à la note 31, points 41 et suiv.; Denkavit e.a., précité à la note 31, points 49 et suiv., et Köbler, précité à la note 35, points 101 et suiv.

38 — Voir, sur les avantages purement factuels et par ricochet pour les particuliers, Ukrow, *Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH*, 1995, p. 292.

cun droit n'est créé pour les particuliers par ces dispositions dans le cadre des mesures de surveillance. En vertu de ce texte la «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» [39].

98. Le contenu normatif de l'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive 94/19 ne peut en aucune manière être déterminé. Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, l'exercice des prérogatives qui sont accordées aux autorités compétentes en vertu de l'article 3, paragraphes 2 à 5, inclut une importante marge de manœuvre.

99. En ce qui concerne l'étendue du droit à réparation, l'article 7, paragraphe 1, de la directive 94/19 prévoit expressément que «l'ensemble des dépôts d'un même déposant est couvert jusqu'à concurrence d'un montant de 20 000 [euros] en cas d'indisponibilité des dépôts». C'est là la limite pour le cas de la transposition correcte en droit interne de la directive 94/19.

39 — Mis en italique par nos soins.

100. Pour le cas de la transposition ou de l'application incorrecte d'une (disposition de) directive, les personnes lésées devraient seulement être mises dans la position dans laquelle elles se seraient trouvées s'il n'y avait pas eu de violation. Le droit communautaire n'exige donc pas de réparation allant au-delà de cette limite. Cela plaide contre un droit à réparation allant au-delà de celui de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 94/19 [40].

101. Compte tenu de toutes ces réflexions nous parvenons à la conclusion que l'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive 94/19 n'accorde pas de droits aux particuliers. Pour le cas où la Cour devrait parvenir à une autre opinion, nous nous pencherons à titre subsidiaire sur les autres conditions pour la responsabilité des États membres.

b) Sur la violation de droit suffisamment caractérisée

102. Il faut tout d'abord noter que toute violation du droit communautaire ne fonde pas déjà en soi un droit à réparation. Il faut au contraire que la violation du droit communautaire soit suffisamment caractérisée. On peut à cet égard se demander s'il

40 — Voir, en ce sens, Deckert, «Zur haftung des Mitgliedstaates bei verstößen seiner Organe gegen europäisches Gemeinschaftsrecht», *Europarecht*, 1997, p. 230 et suiv.

importe encore d'après la jurisprudence récente [41] de savoir si l'État membre dispose ou non d'une large marge de manœuvre. Mais même si l'on continue à partir du principe que ce qui importe, c'est l'étendue de la marge de manœuvre, il découle de la jurisprudence de la Cour que le fait qu'un État membre «ne prend aucune des mesures nécessaires pour atteindre le résultat prescrit par une directive, dans le délai que celle-ci a imparti, [celui-ci dépasse] de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs» [42].

103. D'après l'article 14, paragraphe 1, de la directive 94/19, les États membres devaient mettre en œuvre avant le 1er juillet 1995 les dispositions juridiques et administratives nécessaires afin de se conformer à la directive. La République fédérale d'Allemagne n'a toutefois pas transposé la directive 94/19 dans les délais.

104. Dans un cas clair comme celui dans la présente espèce, il n'est donc pas nécessaire d'examiner d'autres critères comme le degré de clarté et la précision de la disposition violée, l'étendue de la marge de manœuvre que la disposition violée laisse aux autorités nationales, l'intention, le caractère excusable ou non d'une erreur en droit et le fait que le comportement d'un organe communautaire a peut-être participé à ce que des mesures ou pratiques nationales aient été omises, introduites ou maintenues de manière contraire au droit communautaire.

c) Sur le lien de causalité direct

105. Il faut en tant que dernière condition d'un droit à réparation qu'il y ait un lien de causalité direct entre l'obligation de l'État membre et le préjudice subi par la personne lésée. Pour cette question aussi, c'est la juridiction nationale qui est dans le cas concret en premier lieu compétente, mais la Cour peut, si elle dispose d'assez d'informations, donner au juge national des indications ou même procéder à une appréciation définitive.

106. Selon nous, c'est à la juridiction nationale qu'il appartient ici d'apprécier si, en cas de transposition dans les délais, des mesures de surveillance au titre de l'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive 94/19 auraient non seulement été appliquées, mais auraient également empêché la perte des dépôts.

41 — Voir, à ce sujet, arrêts du 18 janvier 2001, Stockholm Lindöpark (C-150/99, Rec. p. I-493, point 39), et Köbler, précité à la note 35. Une référence directe à la marge de manœuvre se trouve par contre dans les arrêts du 2 avril 1998, Norbrook Laboratories (C-127/95, Rec. p. I-1531, point 109); Rechberger précité à la note 31, point 51; du 4 juillet 2000, Haim (C-424/97, Rec. p. I-5123, point 38), et du 28 juin 2001, Larsy (C-118/00, Rec. p. I-5063, point 38).

42 — Arrêts Francovich e.a., précité à la note 34, point 44, et Dillenkoffer e.a., précité à la note 31, point 26.

107. Compte tenu du fait que le Bundesaufsichtsamt avait procédé en 1991 et en 1995 à des mesures de surveillance à l'égard de la BVH Bank sans que cela ait empêché la faillite de la banque et par là même la perte des dépôts, ainsi que l'affirme la Commission, nous doutons qu'il y ait effectivement un lien de causalité direct.

108. Il découle de tout ce qui précède que le déposant ne peut pas exiger de réparation pour un préjudice reposant sur une faute des autorités compétentes et qui irait au-delà de la somme citée à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 94/19.

**VII — Sur la deuxième question préjudicielle**

A — *Principaux arguments des parties*

109. Paul e.a. défendent le point de vue selon lequel on pourrait tirer des directives mentionnées dans la deuxième question préjudicielle le droit des déposants à voir les autorités compétentes mettre en œuvre des mesures de surveillance dans l'intérêt des déposants puisque toutes les directives citées protégeraient les tiers et serviraient en outre d'aide à l'interprétation pour la directive 94/19. Le législateur communautaire aurait dans le même temps créé avec les directives citées un réseau toujours plus dense de dispositions de surveillance bancaire constituant désormais une réglementation générale. Pour autant que d'autres directives relatives à la surveillance bancaire ne devraient pas être protectrices des tiers, elles s'intégreraient néanmoins dans ce système. La directive 94/19 ne constitue par conséquent pas une réglementation spéciale exhaustive pour les cas d'indisponibilité des dépôts.

110. Le gouvernement portugais considère au contraire que la directive 94/19 déterminerait en tant que réglementation spéciale exhaustive le maximum de protection auquel les particuliers auraient droit envers l'État ou le système correspondant dans le domaine de la surveillance bancaire. Un droit individuel pour les particuliers à la surveillance ou à l'adoption de mesures particulières de surveillance par les autorités compétentes ne découle ni de la directive 94/19 ni d'autres directives.

111. Le gouvernement allemand, le gouvernement du Royaume-Uni et le gouvernement italien partagent pour l'essentiel le point de vue du gouvernement portugais.

112. D'après le gouvernement allemand, les directives mentionnées dans la deuxième question préjudicielle ne visent qu'à une uniformisation des caractéristiques fondamentales des systèmes de surveillance bancaire nationaux afin de garantir la libre prestation de services et la liberté d'établis-

sement et réaliser ainsi un marché intérieur unique pour les services bancaires. Aucun droit des particuliers ne s'opposerait aux obligations des États membres. Dans la mesure où les dispositions mentionnées n'auraient pas d'effet direct, un «ensemble de directives» ne saurait avoir un tel effet.

113. Le gouvernement espagnol, qui suit pour l'essentiel cette argumentation, souligne que des droits subjectifs ne sauraient en aucun cas être déduits des considérants.

114. Le gouvernement du Royaume-Uni souligne que, à l'inverse de l'article 7, paragraphes 1 et 6, de la directive 94/19, aucune des directives mentionnées dans la question préjudicielle ne crée de droit à réparation pour les déposants. Les mesures de surveillance serviraient une série d'objectifs, les intérêts opposés devant à cet égard parfois être pris en compte.

115. Selon le gouvernement italien, il ressortirait de l'objectif des directives de coordination pour le secteur bancaire qu'il ne s'agit pas d'accorder aux investisseurs des droits, mais seulement de créer des règles minimales pour le fonctionnement correct du marché communautaire du crédit. Le gouvernement italien renvoie également à la jurisprudence de la Cour [43] en vertu de laquelle on ne peut pas déduire des objectifs programmatiques contenus dans les considérants des droits subjectifs. Il résulterait de l'examen global des directives que la protection des épargnants, en dehors de certains cas exceptionnels, n'est jamais qu'une partie de l'objectif général de la réglementation correspondante sans que les épargnants se voient accorder des droits clairs ou que des obligations particulières soient fixées à leur égard.

116. Le gouvernement irlandais renvoie dans ses observations écrites aux considérants 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 [44], qui contiennent des principes sur la surveillance bancaire, à savoir la non-discrimination et la création de conditions de concurrence égales. Le système mis en place par la directive 2000/12 laisserait à peine percevoir pourquoi les dispositions des directives mentionnées dans la deuxième question préjudicielle accorderaient des droits aux épargnants et aux déposants.

117. Pour autant que le droit communautaire est concerné, la directive 94/19 contiendrait une réglementation spéciale exhaustive pour les systèmes de garantie des dépôts. Elle ne contiendrait cependant aucune réglementation communautaire exhaustive pour le cas

43 — Arrêt du 13 novembre 1990, Marleasing (C-106/89, Rec. p. I-4135).

44 — JO L 126, p. 1.

de l'indisponibilité des dépôts, mais exige simplement des États membres qu'ils assurent un standard minimal harmonisé de garantie des dépôts.

118. Il ne découlerait enfin selon la Commission ni du libellé ni du sens et de l'objet des différentes directives mentionnées dans l'ordonnance de renvoi ou de leur examen global un droit des déposants à la mise en œuvre de mesures de surveillance. Un examen global des directives en question serait déjà exclu parce que les États membres ne peuvent pas être tenus de rechercher si ces directives poursuivent un objectif et le cas échéant lequel.

B — *Appréciation*

119. Le Bundesgerichtshof souhaiterait savoir dans la première partie de sa deuxième question préjudicielle si certaines des directives mentionnées dans cette question préjudicielle accordent, individuellement ou collectivement, aux particuliers le droit d'exiger des autorités compétentes de l'État membre des mesures de surveillance ou si la directive 94/19 contient une réglementation spéciale exhaustive pour tous les cas d'indisponibilité des dépôts.

120. Le Bundesgerichtshof pose en outre la question de savoir si certaines des directives qu'il cite expressément offre une aide à l'interprétation lors de la réponse à la première question.

1. Sur la première partie de la deuxième question préjudicielle

a) Sur la première directive de coordination

121. La première directive de coordination a simplement pour objet, ainsi qu'il ressort de son deuxième considérant, de faciliter l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice en éliminant les différences les plus gênantes entre les législations des États membres en ce qui concerne le régime auquel ces établissements sont assujettis. La première directive de coordination impose pour l'essentiel aux États membres une obligation d'agrément pour les établissements de crédit et contient dans le même temps les exigences minimales auxquelles un tel agrément doit être lié.

122. Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour[45], «la première directive de coordination ne constitue qu'une première étape dans la réalisation d'un marché

45 — Voir arrêt du 7 avril 1987, Bullo et Bonivento (166/85, Rec. p. 1583, point 7).

commun des établissements de crédit qui a notamment pour but final de faciliter la surveillance globale d'un établissement de crédit opérant dans plusieurs États membres».

123. Il découle déjà de l'objectif de la première directive de coordination que les particuliers ne se voient accorder aucun droit à voir mises en œuvre des mesures de surveillance puisque ces directives fixent seulement les bases communes pour la procédure d'agrément des établissements de crédit.

124. Aucun droit des particuliers à la mise en œuvre de mesures de surveillance — quelle qu'en soit la nature — ne se laisse non plus déduire des termes de la première directive de coordination puisqu'il n'existe pas de disposition de la directive qui soit inconditionnelle et suffisamment précise et que les déposants pourraient invoquer devant les juridictions nationales. D'après le quatrième considérant, «les travaux de coordination en matière d'établissements de crédit doivent, tant pour la protection de l'épargne que pour créer les conditions d'égalité dans la concurrence entre ces établissements, s'appliquer à l'ensemble de ceux-ci», mais il n'en découle pas de droits pour les particuliers d'autant qu'il s'agit là simplement d'un considérant et non d'une disposition concrète de directive. La protection des déposants est par ailleurs mentionnée dans ce considérant non séparément, mais au contraire en combinaison avec d'autres objectifs, à savoir la création de conditions de concurrence égales.

b) Sur la deuxième directive de coordination

125. La deuxième directive de coordination coordonne — comme la première directive de coordination qu'elle modifie — les dispositions juridiques et administratives pour l'accès et l'exercice de l'activité des établissements de crédit.

126. Les dispositions mentionnées par le Bundesgerichtshof dans sa question préjudicielle contiennent essentiellement des règles précises en liaison avec les conditions d'agrément. Des indices concrets quant à une protection des déposants ne découlent en l'espèce que des considérants ou en liaison avec la liberté d'établissement et la libre prestation de services sans qu'ils soient concrétisés par la suite par une disposition normative. Ainsi, d'après le onzième considérant, «l'harmonisation de certains services financiers et services en matière d'investissement est poursuivie, en tant que de besoin, par des actes communautaires spécifiques, notamment en vue d'assurer la protection des consommateurs et des investisseurs».

127. Pour des raisons analogues au cas de la première directive de coordination, la deuxième directive de coordination n'accorde pas non plus aux particuliers le droit

de voir les autorités compétentes exercer des activités de surveillance et porter la responsabilité en cas de faute.

c) Sur la directive sur les fonds propres

128. La directive sur les fonds propres est un complément nécessaire à la deuxième directive de coordination, cette dernière présupposant l'existence d'une réglementation relative aux fonds propres. En ce qui concerne l'objectif de la directive sur les fonds propres, il s'agit, d'une part, à travers la fixation de standards minimaux pour le capital propre avec lequel l'établissement est responsable, de garantir la stabilité du secteur bancaire. Il s'agit, d'autre part, à travers l'harmonisation du droit de la surveillance bancaire d'atteindre des conditions de concurrence égales pour les établissements de crédit agréés.

129. Il n'y a cependant dans les dispositions de la directive sur les fonds propres citées par le Bundesgerichtshof aucune indication que les particuliers pourraient faire valoir des droits à la mise en œuvre de mesures de surveillance. Il est simplement fait référence dans le premier considérant à la protection des épargnants. D'après le premier considérant, «[l]es règles de base communes concernant les fonds propres des établissements de crédit sont un élément clé de la constitution d'un marché intérieur dans le secteur bancaire puisque les fonds propres permettent d'assurer la continuité de l'activité des établissements de crédit et de protéger l'épargne». Il faut donc aussi nier dans le cas de la directive sur les fonds propres l'octroi de droits aux particuliers à la mise en œuvre de mesures de surveillance puisque de telles mesures ne sauraient être déduites des considérants — de surcroît imprécis dans leur contenu.

d) Sur la directive 95/26

130. La directive 95/26, qui a été adoptée à la suite de l'impression laissée par l'effondrement de la Bank of Credit and Commerce International (BCCI), modifie une série de directives, dont entre autres la première et la deuxième directive de coordination. Elle renforce les critères pour l'accès à l'activité et complète les possibilités de transmission d'informations aux autorités importantes pour la surveillance.

131. La directive 95/26 sert d'après son quinzième considérant à la «protection des clients».

132. Il convient à cet égard de signaler l'effet limité que les considérants ont d'une manière générale. Cet effet ne va pas jusqu'au point qu'un particulier pourrait

déduire des droits d'un ou de plusieurs considérants. Il faut pour fonder des droits des particuliers qu'il y ait dans le dispositif de la directive une disposition qui remplisse de surcroît les conditions de l'effet direct.

133. L'effet direct d'une directive, à savoir la directive 94/19, ne dépend cependant en aucun cas des considérants d'une autre directive, à savoir la directive 95/26.

134. À la suite des réflexions qui précèdent nous parvenons à la conclusion que la directive 94/19 constitue pour tous les cas d'indisponibilité des dépôts une réglementation spéciale exhaustive, cette directive étant d'ailleurs la seule à reconnaître au déposant à l'article 7, paragraphes 1 et 6, un droit exprès à réparation qui peut être exécuté devant les juridictions nationales. Les directives citées dans la première partie de la deuxième question préjudicielle n'accordent pas aux particuliers le droit de voir les autorités compétentes exercer des mesures de surveillance et être responsables en cas de faute.

2. Sur la deuxième partie de la deuxième question préjudicielle

135. En ce qui concerne le possible aspect d'une aide à l'interprétation par d'autres directives, il faut signaler que toutes les directives citées dans la deuxième partie de la deuxième question préjudicielle ne mentionnent la protection des investisseurs, clients et autres que dans les considérants.

136. Les considérants cités peuvent certes représenter une aide lors de l'interprétation des directives concernées, mais ces directives ne prévoient pas les droits des investisseurs pertinents en l'espèce. Cela, en liaison avec l'objectif principal de ces directives citées dans la deuxième partie de la deuxième question préjudicielle, à savoir la réalisation du marché intérieur, ne peut donc pas avoir pour effet que les particuliers ont un droit à la mise en œuvre de mesures de surveillance.

## VIII — Sur la troisième question préjudicielle

137. Compte tenu des développements sur la première et la deuxième question préjudicielle, la réponse à la troisième question préjudicielle nous paraît inutile.

## IX — Conclusion

138. Nous proposons par conséquent à la Cour de répondre aux questions préjudicielles comme suit:

«1) Les dispositions de l'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, relative aux systèmes de garantie des dépôts, sont à interpréter en ce sens qu'elles n'accordent pas aux particuliers le droit de voir les autorités compétentes faire usage des mesures mentionnées à l'article 3, paragraphes 2 à 5.

La directive 94/19 est à interpréter en ce sens qu'un déposant ne peut pas demander réparation pour un dommage reposant sur une faute des autorités compétentes et qui va au-delà de la somme mentionnée à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 94/19.

2) La directive 94/19 contient une réglementation spéciale exhaustive pour tous les cas d'indisponibilité des dépôts.

Les directives citées dans la deuxième question préjudicielle n'offrent pas d'aide à l'interprétation.»