Recueil de la jurisprudence

ORDONNANCE DU TRIBUNAL (septième chambre)

23 mai 2025 *

« Recours en annulation – Système européen de surveillance financière – Enquête pour violation du droit de l'Union – Avis formel de la Commission sur les mesures nécessaires pour se conformer au droit de l'Union – Article 17, paragraphe 4, du règlement (UE) nº 1094/2010 – Acte susceptible de recours – Défaut d'affectation directe – Irrecevabilité »

Dans l'affaire T-179/24,

Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., établie à Bratislava (Slovaquie), représentée par Mes A. Börner, S. Henrich et S. Förster, avocats,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. B. Stromsky, D. Triantafyllou et P. Vanden Heede, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL (septième chambre),

composé de Mme K. Kowalik-Bańczyk (rapporteure), présidente, MM. E. Buttigieg et G. Hesse, juges,

greffier : M. V. Di Bucci,

vu la phase écrite de la procédure, notamment :

– l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le 28 juin 2024,

– les observations de la requérante sur l'exception d'irrecevabilité déposées au greffe du Tribunal le 19 août 2024,

– la demande d'intervention de la République slovaque déposée au greffe du Tribunal le 23 juillet 2024,

* Langue de procédure : l'anglais.

rend la présente

Ordonnance

1 Par son recours fondé sur l'article 263 TFUE, la requérante, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., demande l'annulation de l'avis C(2022) 6455 final de la Commission, du 13 septembre 2022, adressé à la Národná banka Slovenska, sur les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 2009/138/CE (ci-après l'« acte attaqué »).

Antécédents du litige

2 La requérante est une entreprise d'assurance-vie établie en Slovaquie et soumise au contrôle de la Národná banka Slovenska (Banque nationale slovaque) (ci-après la « NBS »).

3 Le 17 mars 2022, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) a ouvert une enquête en application de l'article 17, paragraphe 2, du règlement (UE) nº 1094/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), modifiant la décision nº 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/79/CE de la Commission (JO 2010, L 331, p. 48). Cette enquête visait à déterminer si la NBS avait exercé ses pouvoirs de contrôle à l'égard de la requérante conformément à la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009, sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II) (JO 2009, L 335, p. 1).

4 Le 16 mai 2022, l'AEAPP a adopté, sur le fondement de l'article 17, paragraphe 3, du règlement nº 1094/2010, une recommandation, adressée à la NBS, sur les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 2009/138. Cette recommandation a fait l'objet d'un recours en annulation introduit par la requérante devant le Tribunal et enregistré sous le numéro d'affaire T-204/24.

5 À cette occasion, l'AEAPP a constaté une violation du droit de l'Union européenne, et notamment de règles issues de la directive 2009/138, par la requérante et par la NBS et a formulé deux recommandations adressées à la NBS et exposant les mesures à prendre par celle-ci afin de faire cesser cette violation. Ces mesures consistaient, en substance, à réexaminer, dans un délai de 45 jours, la situation de la requérante et à adopter, à l'égard de cette dernière, une stratégie « globale/intégrée » aboutissant soit au redressement de toutes les infractions soit à une décision de retrait de son agrément.

6 Le 13 septembre 2022, la Commission européenne a adopté, sur le fondement de l'article 17, paragraphe 4, du règlement nº 1094/2010, l'acte attaqué.

7 Dans l'acte attaqué, tout d'abord, la Commission a rappelé et résumé le contenu de la recommandation de l'AEAPP du 16 mai 2022 (paragraphes 21 à 28 de l'acte attaqué).

8 Ensuite, la Commission a examiné les mesures envisagées par la NBS à l'égard de la requérante (paragraphes 29 à 40 de l'acte attaqué). Elle a considéré que, aussi longtemps que cette autorité nationale n'aurait pas adopté des mesures de contrôle mettant fin aux infractions d'une façon

structurelle et durable, y compris, si cela était approprié ou obligatoire, un retrait de l'agrément de la requérante au titre de l'article 144 de la directive 2009/138, ladite autorité nationale continuerait de violer le droit de l'Union (paragraphe 41 de l'acte attaqué).

9 Enfin, dans la conclusion figurant aux paragraphes 42 à 45 de l'acte attaqué, la Commission a indiqué ce qui suit :

« 42. [L]a Commission estime que, afin de se conformer au droit de l'Union […], la NBS devrait faire des efforts supplémentaires pour mettre en œuvre, en temps utile, les mesures envisagées.

43. En particulier, conformément à la stratégie d'intervention intégrée qu'elle a annoncée, la NBS devrait conclure la procédure de sanction […] dans un délai de quatre mois […], en adoptant à l'égard de [la requérante] des mesures de contrôle définitives et conclusives assurant le respect du droit de l'Union.

44. Une décision de retrait de l'agrément [de la requérante], telle qu'envisagée par la NBS, garantirait le respect du droit de l'Union. Une telle décision […] garantirait également l'adoption d'une position définitive et de mesures de contrôle concrètes à l'égard de l'ensemble des infractions […] de [la requérante], lesquelles incluent, sans s'y limiter :

– le non-respect par [la requérante] de la décision [de la NBS] du 14 janvier 2022 relative aux [infractions aux règles sur les] provisions techniques ;

– les modifications unilatérales apportées par [la requérante] aux conditions générales des contrats et à la politique d'investissement ; [...]

– l'adéquation de [l'évaluation interne des risques et de la solvabilité] de [la requérante].

45. La Commission invite la NBS à l'informer, ainsi que [l'AEAPP], dans un délai de dix jours ouvrables […], des dispositions qu'elle a prises ou qu'elle a l'intention de prendre pour se conformer au présent avis formel […] »

10 Le 31 octobre 2022, la NBS a retiré l'agrément de la requérante (ci-après la « décision de retrait de l'agrément »). Le 1er juin 2023, la NBS a confirmé ce retrait.

Conclusions des parties

11 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– annuler l'acte attaqué ;

– condamner la Commission aux dépens.

12 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours comme irrecevable ;

– condamner la requérante aux dépens.

13 En outre, la requérante demande également au Tribunal, à titre de mesures d'organisation de la procédure ou de mesures d'instruction, d'ordonner à la Commission de produire, en substance, tous les documents utiles pour apprécier la genèse et les effets de l'acte attaqué.

En droit

Sur l'exception d'irrecevabilité

14 En vertu de l'article 130, paragraphes 1 et 7, du règlement de procédure du Tribunal, si la partie défenderesse le demande, le Tribunal peut statuer sur l'irrecevabilité sans engager le débat au fond. En l'espèce, le Tribunal s'estime suffisamment éclairé par les pièces du dossier et décide de statuer sans poursuivre la procédure et sans qu'il soit nécessaire d'adopter les mesures d'organisation de la procédure ni les mesures d'instruction demandées par la requérante.

15 Dans son exception d'irrecevabilité, la Commission soutient, premièrement, que, faute de produire des effets juridiques contraignants, l'acte attaqué n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation, deuxièmement, que, faute d'être directement concernée par cet acte, la requérante n'a pas qualité pour agir et, troisièmement, que le recours n'a pas été introduit dans le délai de recours contentieux.

16 La requérante conteste les trois branches de l'exception d'irrecevabilité. En particulier, elle fait valoir, d'une part, que l'acte attaqué produit des effets juridiques contraignants et peut donc faire l'objet d'un recours en annulation et, d'autre part, que cet acte la concerne directement et individuellement. Elle explique, en substance, que ledit acte impose à la NBS de prendre une mesure prédéterminée, à savoir retirer son agrément.

17 Il y a lieu d'examiner d'abord les deux premières branches de l'exception d'irrecevabilité et, partant, de déterminer, d'une part, si l'acte attaqué constitue un acte attaquable et, d'autre part, si cet acte affecte directement la requérante.

Sur l'existence d'un acte attaquable

18 En vertu de l'article 263, premier alinéa, TFUE, le juge de l'Union contrôle la légalité des actes des institutions, des organes et des organismes de l'Union « destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers ».

19 Il s'ensuit que le recours en annulation, prévu à l'article 263 TFUE, est ouvert à l'égard de toutes mesures ou dispositions prises par les institutions, les organes ou les organismes de l'Union, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit obligatoires (arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil, 22/70, EU:C:1971:32, points 39 et 42 ; voir, également, arrêt du 15 juillet 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, point 36 et jurisprudence citée).

20 À l'inverse, tout acte de l'Union ne produisant pas d'effets juridiques obligatoires échappe au contrôle juridictionnel prévu à l'article 263 TFUE (voir arrêt du 15 juillet 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, point 37 et jurisprudence citée).

21 Il en va notamment ainsi des avis, lesquels ne visent pas à produire des effets juridiques contraignants. En effet, en instituant les avis comme une catégorie particulière d'actes de l'Union et en prévoyant expressément qu'ils « ne lient pas », l'article 288, cinquième alinéa, TFUE a entendu permettre aux institutions, aux organes et aux organismes de l'Union d'exprimer leur opinion dans des domaines où ils n'ont pas compétence pour adopter des décisions obligatoires (voir, en ce sens, arrêts du 13 décembre 1990, Nefarma/Commission, T-113/89, EU:T:1990:82, point 68 et jurisprudence citée, et du 24 mars 2017, Estonie/Commission, T-117/15, EU:T:2017:217, point 45 et jurisprudence citée). De plus, l'exposé d'un simple avis juridique ne saurait être de nature à produire des effets de droit (voir, en ce sens, arrêt du 25 octobre 2017, Roumanie/Commission, C-599/15 P, EU:C:2017:801, point 62).

22 Toutefois, l'impossibilité de former un recours en annulation contre un avis ne vaut pas si l'acte contesté, par son contenu, ne constitue pas un véritable avis (voir, par analogie, arrêt du 20 février 2018, Belgique/Commission, C-16/16 P, EU:C:2018:79, point 29).

23 Pour déterminer si un acte produit des effets de droit obligatoires, il y a lieu de s'attacher à la substance de cet acte et d'apprécier ses effets à l'aune de critères objectifs, tels que le contenu dudit acte, en tenant compte, le cas échéant, du contexte de l'adoption de celui-ci ainsi que des pouvoirs de l'institution, de l'organe ou de l'organisme de l'Union qui en est l'auteur (voir arrêt du 15 juillet 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, point 38 et jurisprudence citée). À titre complémentaire, le critère subjectif tenant à l'intention de l'auteur de l'acte peut également être pris en considération (voir, en ce sens, arrêt du 6 mai 2021, ABLV Bank e.a./BCE, C-551/19 P et C-552/19 P, EU:C:2021:369, point 42 et jurisprudence citée).

24 En l'occurrence, en premier lieu, s'agissant du contenu de l'acte attaqué, résumé aux points 7 à 9 ci-dessus, il convient de relever que cet acte constate une violation persistante du droit de l'Union par la NBS et expose les mesures à prendre par celle-ci afin de faire cesser cette violation. Il s'agit, selon la Commission, d'adopter à l'égard de la requérante, dans un délai de quatre mois, une décision définitive comportant des mesures de contrôle de nature à assurer le respect du droit de l'Union, telles qu'une décision de retrait de son agrément.

25 En deuxième lieu, s'agissant du libellé de l'acte attaqué, il y a lieu de constater que, dans ses deux versions faisant foi, cet acte est décrit tantôt, dans son titre et à son paragraphe 43, comme un « avis » (« opinion » dans la version anglaise et « stanovisko » dans la version slovaque), tantôt, à ses paragraphes 10 et 45, comme un « avis formel » (« formal opinion » dans la version anglaise et « formálne stanovisko » dans la version slovaque). Or, la référence à la notion d'« avis formel », bien qu'ambiguë, peut suggérer que l'acte attaqué ne constitue pas un simple avis dépourvu d'effet contraignant.

26 Par ailleurs, la Commission relève, à juste titre, que l'acte attaqué est essentiellement rédigé en des termes non impératifs, et ce tant dans sa version anglaise que dans sa version slovaque. Le mode conditionnel est ainsi utilisé à plusieurs reprises dans la conclusion figurant dans cet acte, ainsi qu'en témoigne l'emploi des termes « should » (devrait) et « would ensure » (garantirait) en anglais ainsi que « by […] mala » (devrait) et « by […] zabezpečil » ou « by […] zabezpečilo » (garantirait) en slovaque (paragraphes 42 à 44 de l'acte attaqué).

27 En troisième lieu, s'agissant du contexte de l'adoption de l'acte attaqué et des pouvoirs de son auteur, il convient de rappeler que, ainsi qu'il ressort du considérant 27 du règlement nº 1094/2010, l'article 17 de ce règlement instaure un « mécanisme en trois étapes » lorsqu'il est

reproché à une autorité nationale, dans ses pratiques de contrôle, une non-application ou une application incorrecte ou insuffisante du droit de l'Union, notamment des actes visés à l'article 1er, paragraphe 2, dudit règlement, au nombre desquels figure la directive 2009/138.

28 Lors d'une première étape, en vertu de l'article 17, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement nº 1094/2010, l'AEAPP enquête, s'il y a lieu, sur la prétendue violation ou non-application du droit de l'Union. À l'issue de cette enquête et en application de l'article 17, paragraphe 3, premier alinéa, du même règlement, l'AEAPP peut adresser à l'autorité nationale concernée une « recommandation établissant les mesures à prendre pour se conformer au droit de l'Union ».

29 Lors d'une deuxième étape, si l'autorité nationale concernée ne se met pas en conformité avec le droit de l'Union dans le mois suivant la réception de la recommandation de l'AEAPP, la Commission peut, en application de l'article 17, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement nº 1094/2010, émettre un « avis formel imposant à [cette] autorité […] de prendre les mesures nécessaires à cette fin ».

30 Lors d'une troisième étape, si l'autorité nationale concernée ne se conforme pas à l'avis formel émis par la Commission dans le délai imparti par cet avis et si certaines conditions sont remplies, l'AEAPP peut, sur le fondement de l'article 17, paragraphe 6, premier alinéa, du règlement nº 1094/2010, adopter à l'égard de l'établissement financier concerné une « décision individuelle lui imposant de prendre toutes les mesures nécessaires, y compris la cessation d'une pratique, pour se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union ».

31 Il ressort ainsi du libellé de l'article 17 du règlement nº 1094/2010 que les recommandations émises par l'AEAPP sur le fondement de l'article 17, paragraphe 3, de ce règlement se bornent à « établir » les mesures à prendre, tandis que les avis formels émis par la Commission sur le fondement de l'article 17, paragraphe 4, dudit règlement et les décisions individuelles adoptées par l'AEAPP sur le fondement de l'article 17, paragraphe 6, du même règlement « imposent » à leurs destinataires respectifs de prendre les mesures nécessaires.

32 De plus, l'article 17, paragraphe 7, second alinéa, du règlement nº 1094/2010 prévoit que, lorsqu'elles prennent une mesure en rapport avec les questions qui font l'objet d'un avis formel émis par la Commission ou d'une décision individuelle de l'AEAPP, les autorités nationales concernées « se conforment à cet avis formel ou à cette décision, selon le cas ». En revanche, ni cette disposition ni aucune autre disposition du règlement nº 1094/2010 ne prévoient que ces autorités sont tenues de se conformer aux recommandations émises par l'AEAPP.

33 Il résulte ainsi tant du libellé de l'article 17 du règlement nº 1094/2010 que de l'architecture du mécanisme en trois étapes que cet article instaure que les recommandations émises par l'AEAPP sur le fondement de l'article 17, paragraphe 3, de ce règlement sont de simples recommandations et ne visent pas à produire elles-mêmes des effets juridiques obligatoires à l'égard de l'autorité nationale concernée ou de l'établissement financier concerné (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 25 mars 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, points 79 et 80). En revanche, les avis formels émis par la Commission sur le fondement de l'article 17, paragraphe 4, du règlement nº 1094/2010 et les décisions individuelles adoptées par l'AEAPP sur le fondement de l'article 17, paragraphe 6, du même règlement produisent des effets juridiques obligatoires à l'égard de leurs destinataires.

34 En quatrième lieu et à titre complémentaire, s'agissant de l'intention de l'auteur de l'acte attaqué, aucun élément du dossier ne permet de penser que, en adoptant cet acte sur le fondement de l'article 17, paragraphe 4, du règlement nº 1094/2010, la Commission aurait, en réalité, voulu adopter un simple avis dépourvu d'effet contraignant. En particulier, l'acte attaqué ne comporte aucune indication explicite selon laquelle la NBS ne serait pas tenue de s'y conformer. En revanche, cet acte rappelle expressément que, en vertu de l'article 17, paragraphe 4, du règlement nº 1094/2010, la Commission peut émettre un « avis formel imposant à l'autorité [nationale concernée] de prendre les mesures nécessaires » (paragraphe 10 de l'acte attaqué). De surcroît, dans le communiqué de presse relatif à l'acte attaqué, la Commission a précisé qu'elle avait agi « conformément au rôle qui lui [était] assigné par l'article 17 du règlement [nº 1094/2010] ».

35 Dans ces conditions, eu égard à l'ensemble des considérations énoncées aux points 24 à 34 ci-dessus et quand bien même l'acte attaqué est essentiellement rédigé en des termes non impératifs (voir point 26 ci-dessus), il y a lieu de conclure que cet acte produit des effets juridiques obligatoires à l'égard de la NBS, en ce qu'il lui impose d'adopter à l'égard de la requérante, dans un délai de quatre mois, une décision définitive comportant des mesures de contrôle de nature à assurer le respect du droit de l'Union. Il s'ensuit que, contrairement à ce que soutient la Commission, cet acte est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE.

36 Partant, la première branche de l'exception d'irrecevabilité doit être écartée.

Sur la qualité pour agir et, en particulier, l'affectation directe de la requérante

37 En vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas de cet article, un recours en annulation contre trois types d'actes, à savoir, premièrement, les actes dont elle est la destinataire, deuxièmement, les actes qui la concernent directement et individuellement et, troisièmement, les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.

38 Il convient de constater d'emblée, d'une part, que l'acte attaqué a pour seule destinataire la NBS. Il s'ensuit que, faute d'être destinataire de cet acte, la requérante ne dispose pas d'un droit au recours sur le fondement de l'article 263, quatrième alinéa, premier membre de phrase, TFUE.

39 D'autre part, l'acte attaqué est un acte de portée individuelle et, dès lors, ne constitue pas un acte réglementaire. Il s'ensuit que la requérante ne dispose pas non plus d'un droit au recours sur le fondement de l'article 263, quatrième alinéa, troisième membre de phrase, TFUE.

40 Dans ces conditions, il reste à examiner si la requérante dispose d'un droit au recours sur le fondement de l'article 263, quatrième alinéa, deuxième membre de phrase, TFUE.

41 À cet égard, il importe de rappeler que les conditions de l'affectation directe, d'une part, et de l'affectation individuelle, d'autre part, prévues par l'article 263, quatrième alinéa, deuxième membre de phrase, TFUE, sont distinctes et cumulatives (voir, en ce sens, arrêt du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, EU:C:2013:625, points 75 et 76 et jurisprudence citée).

42 Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu d'examiner d'abord si la première condition, tenant à l'affectation directe de la requérante, est remplie.

43 Selon une jurisprudence constante, la condition selon laquelle une personne physique ou morale doit être directement concernée par la mesure faisant l'objet de son recours requiert que deux critères soient cumulativement réunis, à savoir, d'une part, que cette mesure produise directement des effets sur la situation juridique de cette personne et, d'autre part, qu'elle ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union, sans application d'autres règles intermédiaires (voir arrêt du 12 juillet 2022, Nord Stream 2/Parlement et Conseil, C-348/20 P, EU:C:2022:548, point 43 et jurisprudence citée).

44 La Cour a précisé que tout acte pouvait, en principe, concerner directement un particulier et ainsi produire directement des effets sur la situation juridique de celui-ci, indépendamment du fait de savoir s'il comporte des mesures d'exécution. Ainsi, la circonstance selon laquelle des mesures d'exécution ont été adoptées ou doivent encore l'être n'est pas, en tant que telle, pertinente dès lors que celles-ci ne mettent pas en cause le caractère direct du lien existant entre l'acte attaqué et ces effets. Il en va ainsi à condition que cet acte ne laisse à ses destinataires aucun pouvoir d'appréciation quant à l'imposition desdits effets à ce particulier (voir, en ce sens, arrêt du 12 juillet 2022, Nord Stream 2/Parlement et Conseil, C-348/20 P, EU:C:2022:548, point 74).

45 En outre, la capacité d'un acte à produire directement des effets sur la situation juridique d'une personne physique ou morale, d'une part, et l'existence d'un pouvoir d'appréciation des destinataires chargés de la mise en œuvre de cet acte, d'autre part, doivent être appréciées en s'attachant à la substance même dudit acte (voir, en ce sens, arrêt du 12 juillet 2022, Nord Stream 2/Parlement et Conseil, C-348/20 P, EU:C:2022:548, points 63, 64 et 95).

46 En l'espèce, l'acte attaqué, notamment son paragraphe 43, impose à la NBS d'adopter à l'égard de la requérante, dans un délai de quatre mois, une décision définitive comportant des mesures de contrôle de nature à assurer le respect du droit de l'Union (voir points 24 et 35 ci-dessus).

47 Il s'ensuit que l'acte attaqué ne laisse pas de pouvoir d'appréciation à la NBS en ce qui concerne le principe même de l'adoption d'une décision et de mesures de contrôle dans un délai déterminé.

48 En revanche, l'acte attaqué laisse indéniablement un pouvoir d'appréciation à la NBS en ce qui concerne la nature des mesures de contrôle à adopter. En effet, cet acte n'impose pas, ni n'interdit, à la NBS de prendre une mesure spécifique.

49 En particulier, la Commission n'a pas imposé à la NBS de retirer l'agrément de la requérante. En effet, d'abord, au paragraphe 38 de l'acte attaqué, cette institution a rappelé que « [l]e choix de chaque mesure individuelle de contrôle à l'égard d'une entité soumise à contrôle [était] une prérogative de l'autorité de contrôle ». Ensuite, il ressort du paragraphe 41 de l'acte attaqué que la Commission n'a envisagé le retrait de l'agrément de la requérante que sous réserve qu'une telle mesure soit « appropriée ou obligatoire » au titre de l'article 144 de la directive 2009/138. Enfin et surtout, dans la conclusion dudit acte et, plus particulièrement, au paragraphe 44 de ce dernier, la Commission s'est bornée à indiquer qu'un tel retrait serait de nature à garantir le respect du droit de l'Union par la requérante et par la NBS, sans pour autant exiger de cette dernière qu'elle procède à ce retrait.

50 Dans ce contexte, le pouvoir d'appréciation de la NBS n'était limité que par les dispositions légales applicables, et notamment par l'article 144, paragraphe 1, de la directive 2009/138, lequel permet, dans certains cas, et impose, dans d'autres cas, à l'autorité de contrôle de l'État membre d'origine de retirer l'agrément d'une entreprise d'assurance ou de réassurance.

51 Il s'ensuit que la NBS a conservé un pouvoir d'appréciation dans la définition des mesures à prendre à l'égard de la requérante et que, dès lors, seules les mesures prises par la NBS pouvaient affecter directement la requérante. Ainsi, il n'existe pas de lien direct, au sens de la jurisprudence citée au point 44 ci-dessus, entre l'acte attaqué et les effets des mesures d'exécution prises ultérieurement par la NBS à l'égard de la requérante.

52 Dans ces conditions, il y a lieu de conclure que, à tout le moins, le second critère énoncé au point 43 ci-dessus n'est pas satisfait en l'espèce, de sorte que la condition tenant à l'affectation directe de la requérante n'est pas remplie.

53 Cette conclusion n'est pas remise en cause par les arguments de la requérante.

54 Premièrement, la requérante soutient, en substance, que la Commission a voulu limiter et annihiler le pouvoir d'appréciation de la NBS en lui imposant de procéder au retrait immédiat de son agrément, à l'exclusion d'une approche plus graduelle et de toute autre mesure. Elle en conclut que la décision de retrait de l'agrément est la conséquence directe et automatique de l'acte attaqué.

55 À cet égard, il résulte de ce qui a été relevé aux points 48 à 51 ci-dessus que la Commission n'a pas limité le pouvoir d'appréciation de la NBS en ce qui concerne la nature des mesures de contrôle à prendre à l'égard de la requérante et, en particulier, ne lui a pas imposé de procéder au retrait de l'agrément de cette dernière.

56 Il convient d'ajouter, d'abord, que, si, au paragraphe 38 de l'acte attaqué, la Commission a indiqué, en substance, que le pouvoir d'appréciation d'une autorité de contrôle était « limité » par la nécessité d'adopter des mesures de contrôle efficaces et conclusives, ce rappel d'ordre général ne préjugeait pas de la nature des mesures de contrôle à prendre en l'espèce.

57 De même, si la Commission a fait état, au paragraphe 32 de l'acte attaqué, d'une évaluation préliminaire de l'AEAPP, reçue le 6 juillet 2022, selon laquelle le respect du droit de l'Union « nécessiterait une décision définitive et conclusive (c'est-à-dire le retrait de l'agrément) », ce rappel de la position de l'AEAPP ne constitue pas la position de la Commission, laquelle est exprimée aux paragraphes 41 et 44 dudit acte et n'envisage le retrait de l'agrément de la requérante qu'à titre indicatif et sous réserve qu'une telle mesure soit « appropriée ou obligatoire » au titre de l'article 144 de la directive 2009/138 (voir point 49 ci-dessus).

58 Ensuite, la circonstance, à la supposer même établie, selon laquelle la Commission aurait exercé une forme de « pression politique » sur la NBS afin qu'elle retire l'agrément de la requérante ne suffit pas pour considérer que cette institution a eu l'intention non seulement d'inciter, mais également de contraindre juridiquement la NBS à procéder à un tel retrait.

59 Enfin, le fait, en l'admettant même établi, que l'acte attaqué ait pu jouer un rôle déclencheur dans l'adoption de la décision de retrait de l'agrément résulte seulement de l'existence de procédures dans lesquelles interviennent et interagissent, d'une part, l'AEAPP et la Commission et, d'autre part, des autorités nationales, dont la NBS. Une telle circonstance ne saurait donc établir un lien direct et automatique entre l'acte attaqué et la décision de retrait de l'agrément.

60 Deuxièmement, la requérante prétend que, dans l'acte attaqué, la Commission a approuvé, en leur conférant une portée contraignante, les conclusions erronées de l'AEAPP selon lesquelles elle avait commis des « infractions identifiées » et faisait face à une « détérioration de [sa] situation financière ». Ce faisant, la Commission aurait directement et négativement affecté sa situation juridique, indépendamment de la décision de retrait de l'agrément.

61 À cet égard, il convient de rappeler que, quels que soient les motifs sur lesquels repose une décision, seul le dispositif de celle-ci est susceptible de produire des effets juridiques et, par voie de conséquence, d'affecter directement une partie requérante (voir, par analogie, ordonnance du 28 janvier 2004, Pays-Bas/Commission, C-164/02, EU:C:2004:54, point 21). Or, en l'espèce, les appréciations de la Commission invoquées par la requérante se bornent à rappeler la position de l'AEAPP et à confirmer la persistance de pratiques inappropriées de la requérante (paragraphes 26 et 38, notamment, de l'acte attaqué). De telles appréciations constituent, tout au plus, des motifs de l'acte attaqué et ne produisent, en tant que telles, aucun effet juridique distinct de ceux résultant de la partie conclusive de cet acte (paragraphes 42 à 45 de l'acte attaqué). Il s'ensuit que lesdites appréciations ne sauraient affecter directement la requérante.

62 Troisièmement, la requérante explique que, à la suite de la décision de retrait de son agrément, elle a dû cesser la distribution de ses produits d'assurance-vie et faire face à des critiques de la part de la presse. De plus, elle aurait fait l'objet, ou aurait été menacée, de procédures de liquidation et d'insolvabilité en Slovaquie. En conséquence, de nombreux clients auraient résilié leurs contrats d'assurance-vie. En outre, ses relations avec les intermédiaires et les gestionnaires d'actifs auraient été gravement atteintes, de nombreux employés l'auraient quittée et elle aurait dû exposer des frais juridiques élevés.

63 À cet égard, il y a lieu d'observer, d'une part, que l'obligation pour la requérante de cesser ses activités commerciales ne résulte pas directement de l'acte attaqué, mais de la seule décision de retrait de son agrément. De plus, la requérante n'établit pas, ni même n'allègue, qu'il existe un quelconque lien juridique entre l'acte attaqué et les procédures de liquidation et d'insolvabilité dont elle fait état.

64 D'autre part, les autres effets négatifs invoqués par la requérante présentent un caractère économique, de sorte qu'ils ne peuvent pas être pris en considération afin d'établir une affectation de sa situation juridique (voir, en ce sens, arrêt du 5 novembre 2019, BCE e.a./Trasta Komercbanka e.a., C-663/17 P, C-665/17 P et C-669/17 P, EU:C:2019:923, point 109).

65 Quatrièmement, la requérante soutient, en substance, que la possibilité d'introduire un recours direct contre l'acte attaqué est nécessaire afin de garantir une protection juridictionnelle effective, conformément à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »). Elle explique qu'un recours devant les juridictions slovaques contre la décision de retrait de l'agrément, assorti d'une contestation incidente de la légalité de l'acte attaqué, serait aléatoire et insuffisant.

66 À cet égard, il convient de rappeler que le droit à une protection juridictionnelle effective, tel que garanti à l'article 47, premier alinéa, de la Charte, n'a pas pour objet de modifier le système de contrôle juridictionnel prévu par les traités, et notamment les règles relatives à la recevabilité des recours formés directement devant les juridictions de l'Union. Ainsi, les conditions de recevabilité prévues à l'article 263 TFUE doivent être interprétées à la lumière du droit à une protection

juridictionnelle effective, sans pour autant aboutir à écarter ces conditions, qui sont expressément prévues par le traité FUE (voir, en ce sens, arrêt du 28 avril 2015, T & L Sugars et Sidul Açúcares/Commission, C-456/13 P, EU:C:2015:284, points 43 et 44 et jurisprudence citée).

67 Or, tel serait précisément le cas s'il était permis à la requérante de former un recours en annulation contre un avis formel de la Commission qui ne l'affecte pas directement, au sens de la jurisprudence citée au point 43 ci-dessus.

68 Par ailleurs, il y a lieu de relever que le juge de l'Union est compétent pour se prononcer, à titre préjudiciel, sur la validité des actes pris par les institutions de l'Union, sans aucune exception, et, en particulier, des avis formels adoptés par la Commission sur le fondement de l'article 17, paragraphe 4, du règlement n° 1094/2010 (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 25 mars 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, points 82 et 83). Il s'ensuit que, dans le cadre d'un recours contre les mesures prises par la NBS, et notamment contre la décision de retrait de l'agrément, les juridictions slovaques pourront, en cas de besoin, saisir la Cour d'une procédure de renvoi préjudiciel en appréciation de la validité de l'acte attaqué.

69 Quant aux difficultés pratiques invoquées par la requérante à l'égard de l'effectivité d'un recours devant les juridictions slovaques et d'un contrôle incident de l'acte attaqué, elles n'apparaissent pas insurmontables.

70 D'abord, s'agissant de la circonstance selon laquelle, dans la décision de retrait de l'agrément, la NBS ne se serait pas fondée sur l'acte attaqué et n'y aurait même pas fait référence, elle tend à conforter la thèse de la Commission selon laquelle cette décision serait fondée sur des motifs entièrement autonomes et indépendants de ceux de l'acte attaqué. Dans une telle hypothèse, un renvoi préjudiciel en appréciation de la validité dudit acte pourrait s'avérer non nécessaire.

71 En outre, s'agissant du caractère « secret » des documents échangés entre la NBS, l'AEAPP et la Commission, les juridictions slovaques pourront, en cas de besoin, exiger de la NBS qu'elle produise ces documents ou, à défaut, demander à l'AEAPP et à la Commission de leur communiquer ces derniers. En effet, le principe de coopération loyale prévu à l'article 4, paragraphe 3, TUE impose, en principe, aux institutions, aux organismes et aux organes de l'Union de communiquer les informations demandées par une juridiction nationale dans les meilleurs délais (voir, en ce sens, arrêt du 26 novembre 2002, First et Franex, C-275/00, EU:C:2002:711, point 49 et jurisprudence citée).

72 Ensuite, s'agissant de la longueur et du prétendu caractère non suspensif de la procédure devant les juridictions slovaques, la requérante n'étaye pas son allégation. En tout état de cause, l'absence de recours suspensif contre une décision ne constitue pas nécessairement une violation du droit à une protection juridictionnelle effective (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 17 décembre 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, point 59). Par ailleurs, il résulte tant de l'article 47, premier alinéa, de la Charte que de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE que les États membres doivent prévoir un système de voies de recours et de procédures permettant d'assurer le respect du droit à une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 28 avril 2015, T & L Sugars et Sidul Açúcares/Commission, C-456/13 P, EU:C:2015:284, points 49 et 50 et jurisprudence citée).

73 Enfin, la seule circonstance selon laquelle la Commission a décidé, le 24 avril 2024, d'ouvrir une procédure d'infraction au titre de l'article 258 TFUE à l'encontre de la République slovaque, au motif que la NBS aurait manqué à ses obligations dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle à l'égard de la requérante, ne saurait, en tout état de cause, avoir pour objet ou pour effet de priver cette dernière d'une protection juridictionnelle effective devant les juridictions slovaques.

74 Il résulte des points 46 à 73 ci-dessus que la requérante n'est pas directement concernée par l'acte attaqué. Par conséquent, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si elle est individuellement concernée par cet acte, elle ne dispose pas non plus d'un droit au recours sur le fondement de l'article 263, quatrième alinéa, deuxième membre de phrase, TFUE. Il s'ensuit que la requérante ne justifie pas de sa qualité pour agir.

75 Partant, sans qu'il soit besoin d'examiner la troisième branche de l'exception d'irrecevabilité, la deuxième branche de cette exception doit être accueillie et le recours doit être rejeté comme irrecevable.

Sur la demande d'intervention

76 Aux termes de l'article 142, paragraphe 2, du règlement de procédure, l'intervention perd son objet lorsque la requête est déclarée irrecevable. En l'espèce, le recours étant rejeté comme irrecevable, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande d'intervention introduite par la République slovaque.

Sur les dépens

77 En premier lieu, aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé, il y a lieu de la condamner à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission, conformément aux conclusions de cette dernière, à l'exception de ceux afférents à la demande d'intervention.

78 En second lieu, en application de l'article 144, paragraphe 10, du règlement de procédure, s'il est mis fin à l'instance dans l'affaire principale avant qu'il ne soit statué sur une demande d'intervention, le demandeur en intervention et les parties principales supportent chacun leurs propres dépens afférents à la demande d'intervention. En l'espèce, la requérante, la Commission et la République slovaque supporteront chacune leurs propres dépens afférents à la demande d'intervention.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (septième chambre)

ordonne :

1) Le recours est rejeté.

2) Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande d'intervention de la République slovaque.

3) **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. est condamnée à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission européenne, à l'exception de ceux afférents à la demande d'intervention.**

4) **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa, la Commission et la République slovaque supporteront chacune leurs propres dépens afférents à la demande d'intervention.**

Fait à Luxembourg, le 23 mai 2025.

Le greffier
V. Di Bucci

Le président
K. Kowalik-Bańczyk