

Affaire C-18/24**Demande de décision préjudicielle****Date de dépôt :**

11 janvier 2024

Jurisdiction de renvoi :

Nejvyšší správní soud (République tchèque)

Date de la décision de renvoi :

29 décembre 2023

Partie demanderesse :NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft,
NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.**Partie défenderesse :**

Česká národní banka

[OMISSIS] [procédure nationale] **ORDONNANCE**

Dans l'affaire opposant la requérante **NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.**, ayant son siège à [OMISSIS] Bratislava [OMISSIS], à la partie défenderesse **Česká národní banka** [Banque nationale tchèque (ci-après la « défenderesse »)], ayant son siège social à [OMISSIS] Prague 1, affaire qui a pour objet un recours contre la décision du conseil bancaire de la défenderesse du 21 janvier 2021, n° 2021/007794/CNB/110/01, dans le cadre du pourvoi en cassation de la requérante dirigé contre l'arrêt du Městský soud v Praze (Cour municipale de Prague, République tchèque) du 19 octobre 2022, n° 6 Af 9/2021-105, le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême, République tchèque ; ci-après la « juridiction de renvoi »)

a statué comme suit :

I. La Cour est saisie des questions préjudicielles suivantes :

1. **L'article 155 de la directive 2009/138/CE (solvabilité II) doit-il être interprété en ce sens qu'il vise également les cas de contrôle, par l'autorité de contrôle de l'État d'accueil, du respect, par une entreprise d'assurance d'un autre État membre, des obligations prévues par le règlement n° 1286/2014 (PRIIPs) ou au titre de la directive 2016/97 (DDA) ?**
2. **Dans l'affirmative, découle-t-il de l'article 155 de la directive solvabilité II une compétence prioritaire de l'autorité de contrôle de l'État d'origine ainsi que l'obligation pour l'autorité de contrôle de l'État d'accueil d'épuiser en premier lieu les procédures de notification et de régularisation prévues aux paragraphes 1, 2 et 3 de cet article de la directive, même en cas de sanctions administratives infligées en application des paragraphes 5 et 6 de cet article de la directive ?**

II. [OMISSIS] [procédure nationale]

Motivation :

I. L'objet de la procédure

- 1 La requérante est une société commerciale slovaque et une entreprise d'assurance opérant dans le domaine de l'assurance-vie. La requérante a établi une succursale à Prague, sur le territoire de la République tchèque, en vertu du droit d'établissement. La défenderesse est l'autorité de contrôle de la République tchèque en tant qu'État membre d'accueil de l'Union européenne. Elle a reconnu la requérante coupable de trois infractions pour lesquelles elle lui a infligé une amende de 1 000 000 CZK.
- 2 La première infraction consistait en une violation des obligations prévues à l'article 6, paragraphe 1, et à l'article 8, paragraphe 3, sous c), points ii), iii) et iv), et sous f), du règlement (UE) n° 1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance (ci-après le « règlement PRIIPs ») et a été traitée sur le fondement de l'article 179, paragraphe 1, du zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (loi tchèque n° 256/2004 relative aux activités sur le marché des capitaux ; ci-après la « loi 256/2004 »). En particulier, la requérante a été reconnue coupable par la défenderesse de ne pas avoir veillé à ce que les informations contenues dans ses documents d'informations clés (dits KID – Key Information Documents) concernant les produits soient exactes, véridiques, claires, conformes à tout document contractuel contraignant et ne soient pas trompeuses ; et en outre [de ne pas avoir veillé] à ce que les documents d'informations clés contiennent toutes les informations avec la qualité et la portée requises par les réglementations directement applicables de l'Union européenne.

- 3 Les deuxième et troisième infractions consistaient en une violation des obligations prévues par le zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění (loi n° 170/2018 sur la distribution de l'assurance et de la réassurance ; ci-après la « loi sur la distribution de l'assurance et de la réassurance »), qui transpose la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil [...] sur la distribution d'assurances (ci-après la « DDA »). La deuxième infraction a été traitée sur le fondement de l'article 110, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la distribution de l'assurance et de la réassurance et consistait en la violation par la requérante des obligations à charge d'une entreprise d'assurance d'établir, de maintenir et d'appliquer des règles pour le contrôle des activités des intermédiaires indépendants agissant pour son compte, en mettant l'accent sur le contrôle du respect de la législation, obligations prévues à l'article 48, paragraphe 1, sous a), de la même loi. La troisième infraction a été traitée sur le fondement de l'article 114, paragraphe 1, sous l), de la loi sur la distribution de l'assurance et de la réassurance et consistait en la violation par la requérante de l'obligation de fournir des conseils au client avant de contracter une assurance visant à constituer un capital, conformément à l'article 78 de la même loi.
- 4 Dans le cadre de la procédure administrative, la défenderesse a examiné l'objection soulevée par la requérante quant à l'absence de compétence de la défenderesse pour mener une procédure d'infraction, objection fondée sur l'article 110 du zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví (loi n° 277/2009 sur le secteur des assurances ; ci-après la « loi sur le secteur des assurances »), transposant l'article 155 de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil [...] sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (ci-après la « directive solvabilité II »), qui, selon elle, régit le contrôle unique des entreprises d'assurance d'un autre État membre. Selon la requérante, la défenderesse, en sa qualité d'autorité de contrôle de l'État d'accueil, n'a pas procédé conformément aux dispositions précitées de la loi et de la directive, n'a pas informé l'autorité de contrôle de l'État d'origine de l'infraction alléguée dans l'État membre d'accueil et n'a pas attendu que cette autorité prenne les mesures appropriées pour que la requérante mette fin à l'irrégularité. Selon la requérante, la défenderesse n'était donc pas en droit de poursuivre d'emblée la procédure de sanction à l'encontre de la requérante. En revanche, la défenderesse estime que les dispositions relatives au contrôle prévues dans la loi 256/2004 et dans la loi sur la distribution de l'assurance et de la réassurance constituent une législation autonome (trouvant son modèle dans la législation de l'UE autre que la directive solvabilité II) et sont donc indépendantes des dispositions en matière de contrôle prévues par la loi sur le secteur des assurances. Selon la défenderesse, la législation spécifique de la loi 256/2004 et de la loi sur la distribution de l'assurance et de la réassurance s'applique prioritairement par rapport à la législation découlant de la loi sur le secteur des assurances. Selon la défenderesse, la requérante a violé les obligations qui lui incombent en vertu de la loi 256/2004 et de la loi sur la distribution de l'assurance et de la réassurance, pour lesquelles elle a été directement sanctionnée, et non les obligations qui lui incombent en vertu de la loi sur le secteur de l'assurance.

- 5 Dans l'arrêt attaqué cité en introduction, la Cour municipale de Prague n'a pas jugé fondé le moyen avancé et a rejeté le recours. Elle a confirmé la conclusion de la défenderesse selon laquelle il ne fallait pas appliquer en l'espèce la loi sur le secteur des assurances, qui régit les conditions générales des assurances, que la requérante n'avait pas enfreint, mais exclusivement la loi 256/2004 et la loi sur la distribution de l'assurance et de la réassurance, qui réglementent les segments spécialisés des services fournis par les entreprises d'assurance, qui étaient également en cause dans les infractions commises par la requérante.
- 6 Dans le cadre de l'examen juridictionnel de l'arrêt attaqué de la Cour municipale de Prague, la juridiction de renvoi est tenue d'examiner le moyen de cassation de la requérante (en l'espèce, la requérante en cassation) selon lequel l'article 110 de la loi sur le secteur des assurances, découlant de l'article [155] de la directive solvabilité II, doit être appliqué à tout exercice de contrôle relatif au secteur des assurances. Selon la requérante en cassation, tant l'article 110 de la loi sur le secteur des assurances que l'article [155] de la directive solvabilité II parlent de manière générale du non-respect d'obligations/de dispositions et ne se limitent donc pas à la violation des obligations prévues par la loi sur le secteur des assurances et des obligations imposées par la législation à la suite de la directive solvabilité II. Bien que la requérante en cassation ait été sanctionnée pour violation de la loi 256/2004 et de la loi sur la distribution de l'assurance et de la réassurance, il s'agissait toujours d'une infraction en matière d'assurance. Selon la requérante en cassation, ni le règlement PRIIPs (et la loi 256/2004 qui en découle au niveau national) ni la DDA (et la loi sur la distribution de l'assurance et de la réassurance qui la transpose au niveau national) ne sont des réglementations indépendantes de la réglementation sectorielle de base du secteur de l'assurance, mais sont des réglementations complémentaires, inextricablement liés à la loi sur le secteur des assurances (qui transpose la directive solvabilité II), qu'il convenait d'appliquer à l'affaire. Selon la requérante en cassation, la non-application par la défenderesse de l'article 110 de la loi sur le secteur des assurances a entraîné l'illégalité de la décision administrative qu'elle a adoptée.

II. Dispositions applicables du droit de l'Union et du droit tchèque

- 7 L'article 155 de la directive solvabilité II, qui régit, selon son intitulé, la procédure à suivre en cas de non-respect des dispositions légales par les entreprises d'assurance, prévoit ce qui suit :

[1.] Lorsque les autorités de contrôle d'un État membre d'accueil constatent qu'une entreprise d'assurance ayant une succursale ou opérant dans le cadre de la libre prestation de services sur son territoire ne respecte pas les dispositions légales de cet État membre qui lui sont applicables, elles exigent de l'entreprise d'assurance concernée qu'elle mette fin à cette irrégularité.

[2.] Si l'entreprise d'assurance concernée ne fait pas le nécessaire, les autorités de contrôle de l'État membre concerné en informent les autorités de contrôle de l'État membre d'origine. Les autorités de contrôle de l'État membre d'origine

prennent, dans les plus brefs délais, toutes les mesures appropriées pour garantir que l'entreprise d'assurance concernée mette fin à cette situation irrégulière. Les autorités de contrôle de l'État membre d'origine informent les autorités de contrôle de l'État membre d'accueil des mesures qui ont été prises.

[3.] Si, en dépit des mesures prises par l'État membre d'origine, ou parce que ces mesures apparaissent inadéquates ou qu'elles font défaut dans cet État, l'entreprise d'assurance persiste à enfreindre les dispositions légales en vigueur dans l'État membre d'accueil, les autorités de contrôle de l'État membre d'accueil peuvent, après en avoir informé les autorités de contrôle de l'État membre d'origine, prendre les mesures appropriées pour prévenir ou réprimer de nouvelles irrégularités, y compris, pour autant que cela soit absolument nécessaire, empêcher l'entreprise de continuer à conclure de nouveaux contrats d'assurance sur le territoire de l'État membre d'accueil.

(Note : soulignement ajouté par la juridiction de renvoi)

- 8 En vertu de l'article 155, paragraphe 5, de cette directive, « [l]es paragraphes 1, 2 et 3 n'affectent pas le pouvoir des États membres de sanctionner les infractions sur leur territoire », et, aux termes du paragraphe 6 dudit article, « [l]orsque l'entreprise d'assurance qui a commis l'infraction dispose d'un établissement ou possède des biens dans l'État membre concerné, les autorités de contrôle de cet État membre peuvent, conformément au droit national, mettre à exécution les sanctions administratives nationales prévues pour cette infraction à l'égard de cet établissement ou de ces biens ».
- 9 Dans l'ordre juridique tchèque, l'article 155 de la directive solvabilité II est transposé à l'article 110 de la loi sur le secteur des assurances régissant l'exercice du contrôle des activités des entreprises d'assurance d'un autre État membre dans les termes suivants :
1. *Si la Banque nationale tchèque constate qu'une entreprise d'assurance d'un autre État membre qui exerce son activité d'assurance ou de réassurance en République tchèque sur le fondement du droit d'établir des succursales ou de la libre prestation de services à titre temporaire ne remplit pas les obligations applicables à cette activité en République tchèque, elle exige de cette entreprise qu'elle remédie aux manquements constatés dans un délai qu'elle détermine.*
 2. *La Banque nationale tchèque peut, lorsqu'elle constate ou vérifie les faits visés au paragraphe 1, exiger d'une telle entreprise d'assurance les documents, les informations et les explications nécessaires concernant ses activités sur le territoire de la République tchèque, et l'entreprise d'assurance est tenue de donner suite à cette demande.*
 3. *Si l'entreprise d'assurance d'un autre État membre ne remédie pas aux manquements visés au paragraphe 1 dans le délai imparti, la Banque nationale tchèque en informe l'autorité de contrôle de l'État membre d'origine.*

4. *Si les mesures correctives imposées par l'autorité de contrôle de l'État membre d'origine ne conduisent pas à l'élimination des manquements constatés dans les activités d'une entreprise d'assurance d'un autre État membre, ou si aucune mesure corrective n'a été imposée, la Banque nationale tchèque inflige une amende à cette entreprise d'assurance ou lui interdit de conclure de nouveaux contrats d'assurance ou de réassurance en République tchèque et d'élargir les obligations découlant des contrats déjà conclus. La Banque nationale tchèque informe l'autorité de contrôle de l'État membre d'origine de cette décision. La Banque nationale tchèque peut en même temps saisir l'Autorité européenne de surveillance d'une demande d'assistance.*

5. *Si l'affaire ne peut être reportée, la Banque nationale tchèque procède conformément au paragraphe 4 sans appliquer la procédure prévue aux paragraphes 1 à 3.*

III. Examen des questions préjudicielles déferées

- 10 Compte tenu de ce qui précède, la juridiction de renvoi est tenue d'examiner la question de droit de savoir si l'article 155 de la directive solvabilité II (et également l'article 110 de la loi sur le secteur des assurances qui le transpose) est applicable également aux cas de contrôle par l'autorité de contrôle de l'État d'accueil (la défenderesse) du respect, par une entreprise d'assurance d'un autre État membre (la partie requérante en cassation), des obligations prévues par le règlement PRIIPs ou découlant de la DDA.
- 11 En cas de réponse affirmative à la question formulée ci-dessus, la juridiction de renvoi doit ensuite examiner s'il découle de l'article 155 de la directive solvabilité II (et donc aussi de l'article 110 de la loi sur le secteur des assurances qui le transpose) une compétence prioritaire de l'autorité de contrôle de l'État d'origine et l'obligation pour l'autorité de contrôle de l'État d'accueil (la défenderesse) d'épuiser dans un premier temps la procédure de notification et de régularisation prévue aux paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 155 de la directive [solvabilité II], ainsi qu'aux paragraphes 1, 3 et 4 de l'article 110 de la loi sur le secteur des assurances, y compris en cas d'imposition de sanctions administratives en application des paragraphes 5 et 6 de l'article 155 de la directive, ou si l'autorité de contrôle de l'État d'accueil est habilitée d'emblée à sanctionner et à infliger des sanctions administratives.
- 12 En vertu de l'article 267, sous b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la juridiction de renvoi est tenue de saisir la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « Cour ») lorsqu'une question relative à la validité et à l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union est soulevée dans le cadre d'une procédure devant une juridiction. La juridiction de renvoi est parvenue à la conclusion que les conditions pour poser des questions préjudicielles sont réunies en l'espèce.

- 13 La juridiction de renvoi n'a pas connaissance du fait que la question de l'interprétation de l'article 155 de la directive solvabilité II, dans la mesure où elle est pertinente pour la présente affaire, a été tranchée par la jurisprudence de la Cour (il ne s'agit pas d'un acte éclairé). Par ailleurs, en tant que juridiction nationale de dernière instance, elle doit être particulièrement vigilante dans l'appréciation de l'existence ou non de doutes raisonnables quant à l'interprétation correcte de la disposition du droit de l'Union appliquée et doit tenir compte, notamment, de l'objectif poursuivi par la procédure préjudicielle, qui est d'assurer l'unité d'interprétation du droit de l'Union (arrêt du 6 octobre 2021, *Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, point 49). La juridiction de renvoi est convaincue qu'aucune des interprétations exposées ci-dessous ne peut être considérée comme univoque et au-delà de tout doute raisonnable, comme manifestement plus convaincante qu'une autre interprétation (il ne s'agit donc pas non plus d'un acte clair) et défère donc les questions préjudicielles énoncées dans le dispositif de la présente ordonnance.

III.1. Sur la première question : applicabilité de l'article 155 de la directive solvabilité II

- 14 Dans le cadre de l'examen de la première question, à savoir si l'article 155 de la directive solvabilité II vise également les cas de contrôle, par l'autorité de contrôle de l'État d'accueil, du respect, par une entreprise d'assurance d'un autre État membre, des obligations prévues par le règlement PRIIPs ou découlant de la DDA, la juridiction de renvoi voit une **première interprétation possible**, selon laquelle les termes, figurant à l'article 155, paragraphe 1 de la directive solvabilité II, « *l'entreprise d'assurance (...) ne respecte pas les dispositions légales de cet État membre [d'accueil] qui lui sont applicables* » [en anglais : « *is not complying with the legal provisions applicable to it* »] sont interprétés uniquement en ce sens que l'entreprise d'assurance ne respecte pas **les dispositions transposant les exigences de fond découlant de cette directive**. Dans un tel cas, la procédure prévue à l'article 155 de la directive solvabilité II ne s'appliquerait donc pas au contrôle du respect des obligations prévues par le règlement PRIIPs ou découlant de la DDA.
- 15 Cette interprétation est étayée par la réglementation relative au contrôle et aux autorités de contrôle contenue dans le chapitre III de la directive solvabilité II. Bien que l'objectif principal du contrôle prévu par la directive soit, en général, la *protection des preneurs et des bénéficiaires* (article 27), un objectif secondaire est néanmoins la *stabilité des systèmes financiers concernés de l'Union européenne* (article 28), ce qui est reflété également dans le libellé abrégé de la directive. De plus, le contrôle repose sur une *approche prospective et fondée sur les risques* (article 29, paragraphe 1). Ensuite, selon le considérant 14, la protection des preneurs suppose que les entreprises d'assurance et de réassurance soient soumises à des exigences de solvabilité efficaces qui entraînent une affectation efficace des capitaux dans l'Union européenne. Aux termes du considérant 24 de la directive solvabilité II, les autorités de contrôle de l'État membre d'origine

devraient être responsables du suivi de la santé financière des entreprises d'assurance et de réassurance.

- 16 Toutefois, en premier lieu, l'article 30 de la directive solvabilité II, qui régit le champ d'application du contrôle instauré par cette directive, prévoit que *le contrôle financier des entreprises d'assurance et de réassurance, y compris celui des activités qu'elles exercent par le moyen de succursales ou en libre prestation de services, relève de la compétence exclusive de l'État membre d'origine* (paragraphe 1). *Le contrôle financier prévu au paragraphe 1 inclut la vérification, pour l'ensemble des activités de l'entreprise d'assurance ou de réassurance, de sa solvabilité, de ses provisions techniques, de ses actifs et de ses fonds propres éligibles, conformément aux règles établies ou aux pratiques suivies dans l'État membre d'origine, en vertu des dispositions adoptées au niveau communautaire* (paragraphe 2) Conformément à l'article 36, paragraphe 1, de la directive régissant le processus de contrôle, *les États membres veillent à ce que les autorités de contrôle examinent et évaluent les stratégies, les processus et les procédures de communication d'informations établis par les entreprises d'assurance et de réassurance en vue de se conformer aux dispositions législatives, réglementaires et administratives adoptées en vertu de la présente directive*, et il ressort clairement de la liste figurant au paragraphe 2 de cet article qu'il s'agit du contrôle de la solidité financière des entreprises d'assurance, ce qui correspond également au titre abrégé de la directive solvabilité II et à la grande majorité de ses autres dispositions.
- 17 Selon cette première interprétation, il apparaît donc logique que l'article 155 de la directive solvabilité II soit interprété de telle sorte qu'il soit lié au régime de contrôle du chapitre III de la directive (c'est-à-dire du contrôle financier) et qu'il ne doive donc être appliqué qu'en cas de violation des dispositions légales transposant les exigences de la directive solvabilité II.
- 18 Toutefois, selon la juridiction de renvoi, on ne saurait non plus exclure **la seconde interprétation possible**, qui met l'accent sur l'économie de la directive solvabilité II, dans laquelle l'article 155 ne figure qu'au chapitre VIII, intitulé « *Droit d'établissement et libre prestation de services* », dont l'objet et la finalité sont d'harmoniser tout contrôle des secteurs de la fourniture d'assurance. Selon cette interprétation, les termes, figurant à l'article 155, paragraphe 1, de la directive solvabilité II, « *l'entreprise d'assurance (...) ne respecte pas les dispositions légales* », seraient donc interprétés en ce sens que l'entreprise **ne respecte pas une quelconque disposition légale transposant les exigences de l'Union relatives au statut et aux activités des entreprises d'assurance** (c'est-à-dire également des exigences autres que celles découlant de la directive solvabilité II). La procédure prévue par cet article s'applique donc à toutes les activités de contrôle exercées par les autorités de contrôle sur les entreprises d'assurance.
- 19 Cette interprétation est étayée par le considérant 11 de la directive solvabilité II, qui souligne que la directive est un maillon essentiel de la réalisation du marché

intérieur. C'est pourquoi, selon ce considérant, *il y a lieu de procéder à l'harmonisation à la fois nécessaire et suffisante pour permettre la reconnaissance mutuelle des agréments et systèmes de contrôle et, partant, la mise en place d'un agrément unique valable dans toute la Communauté et permettant le contrôle d'une entreprise par son État membre d'origine sans autre spécification ou limitation du contrôle qui y est visé. De même, le considérant 18 souligne que les autorités de contrôle des États membres devraient disposer de tous les moyens nécessaires pour garantir un exercice ordonné de l'activité des entreprises d'assurance et de réassurance dans l'ensemble de la Communauté, qu'elles opèrent en vertu du droit d'établissement ou en vertu de la libre prestation de services.*

- 20 Selon cette interprétation, le chapitre III de la directive ne régirait donc qu'un seul segment du contrôle, à savoir le contrôle financier, c'est-à-dire le contrôle de la solidité financière des entreprises d'assurance. Et étant donné que la directive vise à harmoniser tous les segments du contrôle et l'ensemble des activités des autorités de contrôle dans le domaine des assurances, et donc à maximiser la mise en œuvre du principe du contrôle des entreprises d'assurance par l'État membre d'origine (dans la terminologie antérieure, du principe du contrôle par l'État membre d'origine), l'article 155 de la directive solvabilité II s'appliquera également au contrôle d'autres exigences de fond relatives au statut et à l'activité des entreprises d'assurance.
- 21 Pour conclure cette section, la juridiction de renvoi souligne qu'elle a connaissance de l'arrêt du 28 avril 2009, Commission/Italie (C-518/06, EU:C:2009:270), dans lequel la Cour a adopté une vision restrictive du principe du contrôle par l'État membre d'origine (c'est-à-dire plutôt en faveur de la première interprétation), en considérant que ce principe ne s'applique qu'à la surveillance financière (point 115 de l'arrêt) et qu'il n'était pas dans l'intention du législateur communautaire de prévoir que l'État membre d'origine a une compétence exclusive de contrôle s'étendant aux comportements commerciaux des entreprises d'assurances (point 116 de l'arrêt), et que les contrôles par les autorités de l'État d'accueil ne sont pas exclus (point 117 de l'arrêt). La juridiction de renvoi souligne toutefois que l'arrêt cité s'applique à une législation qui, à la différence de la présente affaire, concernait une assurance non-vie et qu'il interprète la directive 92/49/CEE du Conseil [...] portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE (troisième directive « assurance non vie »). Ni la législation ni l'expression des intentions du législateur de l'Union dans le préambule de la directive solvabilité II ne sont identiques à la législation et au préambule de la troisième directive sur l'assurance non vie. Pour cette raison, la juridiction de renvoi ne considère donc pas que la question posée [vise] un acte éclairé. Or, la directive solvabilité II permet les deux interprétations susmentionnées, entre lesquelles la Cour doit choisir.

III.2. Sur la deuxième question : le pouvoir (in)conditionnel de l'autorité de contrôle de l'État d'accueil d'imposer des sanctions administratives

- 22 Si la Cour devait considérer que l'article 155 de la directive solvabilité II vise toute activité de contrôle des autorités de contrôle (voir points 19 à 21 ci-dessus) et donc également le contrôle du respect des obligations prévues par le règlement PRIIPs ou découlant de la DDA, il reste encore à examiner la procédure elle-même décrite à l'article 155 de la directive [solvabilité II] et de distinguer les cas où l'autorité de contrôle de l'État d'accueil est tenue de procéder dans l'esprit de cet article de ceux où elle ne l'est pas. Il s'agit concrètement de répondre à la question de savoir si l'article 155 de la directive solvabilité II implique que l'autorité de contrôle de l'État d'origine dispose d'une compétence prioritaire et que l'autorité de contrôle de l'État d'accueil a l'obligation correspondante d'épuiser la procédure de notification et de régularisation prévue aux paragraphes 1, 2 et 3 de cet article de la directive également en cas de sanctions administratives infligées en application des paragraphes 5 et 6 de cet article. Or, cette question n'est pas claire, étant donné la formulation problématique du texte de la directive dans plusieurs langues.
- 23 Selon la **première interprétation possible**, l'autorité de contrôle de l'État d'accueil doit épuiser les procédures de notification et de régularisation prévues aux paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 155 de la directive non seulement avant de prendre les mesures appropriées pour prévenir de nouvelles infractions (c'est-à-dire des mesures *prospectives* telle une interdiction de conclure de nouveaux contrats d'assurance sur son territoire), mais également avant que des mesures soient prises pour réprimer les infractions (c'est-à-dire les sanctions administratives *rétrospectives*). Cette interprétation met l'accent sur l'interprétation de l'expression « *ou réprimer* » contenue à l'article 155, paragraphe 3, de la directive solvabilité II [en anglais : « or penalise »], dont on peut déduire, à tout le moins dans certaines versions linguistiques, que les sanctions des entreprises d'assurance par les autorités de contrôles de l'État d'accueil sont également subordonnées à l'épuisement de la procédure de notification et de régularisation. Selon cette interprétation, les paragraphes 5 et 6 de l'article 155 de la directive ne font que confirmer le pouvoir de sanction ultérieur de l'autorité de contrôle de l'État d'accueil au cas où l'autorité de contrôle de l'État d'origine n'a pas pris les mesures appropriées ou si l'entreprise d'assurance n'a pas remédié à la situation sur le fondement de ces mesures.
- 24 La **seconde interprétation possible** met au contraire l'accent sur le libellé de l'article 155, paragraphes 5 et 6, de la directive solvabilité II, qui peut également être interprété comme confirmant d'emblée (sans aucune condition) le pouvoir de constatation et d'exécution des autorités de contrôle des différents États membres d'accueil. Il n'est donc pas nécessaire d'épuiser au préalable la procédure prévue à l'article 155, paragraphes 1, 2 et 3, de la directive solvabilité II. Les versions linguistiques ne s'opposent pas à cette interprétation, puisque, selon le paragraphe 5, les paragraphes 1, 2 et 3 n'affectent pas le pouvoir des États membres *de sanctionner les infractions sur leur territoire* [en anglais : « *penalise*

infringements within their territories »] ; et, selon le paragraphe 6, les autorités de contrôle de l'État d'accueil peuvent, *mettre à exécution les sanctions administratives nationales prévues pour cette infraction* [en anglais : « *apply the national administrative penalties prescribed for that infringement by way on enforcement* »].

- 25 Selon cette seconde interprétation possible, la procédure de notification et de régularisation prévue aux paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 155 de la directive ne conditionne que l'adoption de mesures appropriées pour faire cesser les infractions (c'est-à-dire des mesures prospectives telle qu'une interdiction de conclure de nouveaux contrats d'assurance sur son territoire), mais ne soumet pas à des conditions la possibilité pour les autorités de contrôle de l'État d'accueil de sanctionner de manière directe, autonome et effective les infractions administratives commises sur son territoire.
- 26 Cette interprétation est corroborée, par exemple, par la version française de la directive qui, à l'article 155, paragraphe 3, utilise l'expression *prévenir ou réprimer de nouvelles irrégularités*. La version française de la directive se concentre donc, dans son paragraphe 3, exclusivement sur des mesures prospectives et non sur des sanctions rétrospectives.
- 27 Cette interprétation est également corroborée par la position (bien que non motivée de manière plus détaillée) de la Cour dans l'arrêt du 28 avril 2009, Commission/Italie (C-518/06, EU:C:2009:270, point 120), laquelle, au sujet de l'article 40, paragraphe 7, de la troisième directive assurance non vie, a confirmé la compétence de l'État membre d'accueil pour sanctionner les infractions commises sur son territoire, sans envisager l'obligation d'épuiser au préalable la procédure de notification et de régularisation prévue à l'époque à l'article 40, paragraphes 3, 4, 5, de la troisième directive assurance non vie.
- 28 Enfin, la juridiction de renvoi note qu'elle a également connaissance de l'arrêt du 27 avril 2017, Onix Asigurări SA (C-559/15, ECLI:EU:C:2017:316). Toutefois, selon elle, cet arrêt n'apporte aucune réponse aux questions préjudicielles déferées, puisqu'il porte sur l'article 40, paragraphe 6, de la troisième directive assurance non vie (analogue à l'actuel article 155, paragraphe 4, de la directive solvabilité II), c'est-à-dire sur la possibilité de prendre les mesures nécessaires dans les cas d'urgence qui sont de nature prospective et constituent des mesures conservatoires temporaires (point 52 de l'arrêt). Elle ne concerne donc pas les questions relatives à la compétence des autorités pour imposer des sanctions administratives qui font l'objet de la présente affaire.

IV. Conclusion

- 29 Pour les raisons exposées ci-dessus, le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême) saisit la Cour de justice des questions préjudicielles exposées au point I du dispositif de la présente ordonnance.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [procédure
nationale, date, signatures]

DOCUMENT DE TRAVAIL