Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

9 juillet 2020*

« Manquement d'État – Principes régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes – Directive 2009/18/CE – Article 8, paragraphe 1 – Parties dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche confiée à l'organisme d'enquête – Membres de l'organisme d'enquête exerçant, en parallèle, d'autres fonctions – Défaut d'avoir institué un organisme d'enquête indépendant »

Dans l'affaire C-257/19,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 26 mars 2019,

Commission européenne, représentée par M. S. L. Kalėda et M^me^ N. Yerrell, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

Irlande, représentée par M^mes^ M. Browne et G. Hodge ainsi que par M. A. Joyce, en qualité d'agents, assistés de M. N. J. Travers, SC, et de M. B. Doherty, BL,

partie défenderesse,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. I. Jarukaitis, faisant fonction de président de la cinquième chambre, M. K. Lenaerts, président de la Cour, faisant fonction de juge de la cinquième chambre, MM. E. Juhász, M. Ilešič et C. Lycourgos (rapporteur), juges,

avocat général : M. H. Saugmandsgaard Øe,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

* Langue de procédure : l'anglais.

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en n'ayant pas institué un organisme d'enquête indépendant, sur le plan de son organisation, de sa structure juridique et de son mode de décision, de toute partie dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche qui lui est confiée, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et modifiant la directive 1999/35/CE du Conseil et la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil (JO 2009, L 131, p. 114).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

2 Les considérants 2, 13, 25 et 26 de la directive 2009/18 énoncent :

« (2) L'organisation diligente d'enquêtes techniques sur les accidents en mer améliore la sécurité maritime étant donné qu'elle contribue à prévenir la répétition de tels accidents qui entraînent la perte de vies humaines, la perte de navires et la pollution de l'environnement marin.

[...]

(13) Il est de la plus haute importance que les enquêtes de sécurité sur les accidents et incidents impliquant des navires de mer ou d'autres navires dans des zones portuaires ou d'autres zones maritimes réglementées soient effectuées de manière objective afin d'établir de façon probante les circonstances et les causes de ces accidents ou incidents. Il convient donc qu'elles soient menées par des enquêteurs qualifiés, sous le contrôle d'un organisme ou d'une entité indépendant(e), dotés des compétences nécessaires afin d'éviter tout conflit d'intérêts.

[...]

(25) Les recommandations de sécurité qui résultent d'une enquête de sécurité devraient être dûment prises en compte par les États membres et par [l'Union].

(26) Étant donné que le but d'une enquête technique de sécurité est de prévenir les accidents et les incidents de mer, ses conclusions et recommandations de sécurité ne devraient en aucun cas déterminer les responsabilités ou attribuer les fautes. »

3 L'article 1er de cette directive prévoit :

« 1. La présente directive a pour objet d'améliorer la sécurité maritime et la prévention de la pollution par les navires, de réduire ainsi les risques d'accidents de mer à l'avenir :

a) en facilitant l'organisation diligente d'enquêtes de sécurité et une analyse correcte des accidents et incidents de mer, afin d'en déterminer les causes ; et

b) en veillant à ce qu'il soit rendu compte de manière précise et en temps opportun des conclusions des enquêtes de sécurité et des propositions de mesures correctives.

2. Les enquêtes effectuées en vertu de la présente directive n'ont pas pour but de déterminer les responsabilités ou d'attribuer les fautes. Néanmoins, les États membres veillent à ce que l'organisme ou l'entité d'enquête (ci-après dénommés "organisme d'enquête") ne s'interdise pas, du fait qu'il est possible de déterminer les fautes ou les responsabilités à partir des conclusions, de rendre pleinement compte des causes de l'accident ou de l'incident de mer. »

4 L'article 5 de ladite directive dispose :

« 1. Chaque État membre s'assure que l'organisme d'enquête visé à l'article 8 effectue une enquête de sécurité après un accident de mer très grave :

a) impliquant un navire battant son pavillon, quel que soit le lieu de l'accident ;

b) survenant dans sa mer territoriale ou ses eaux intérieures telles que définies dans la [convention des Nations unies sur le droit de la mer], quel que soit le pavillon du ou des navires impliqués dans l'accident ; ou

c) touchant d'importants intérêts de l'État membre, quel que soit le lieu de l'accident et le pavillon du ou des navires impliqués.

2. En outre, dans le cas d'accidents graves, l'organisme d'enquête effectue une évaluation préalable afin de décider de la nécessité de procéder ou non à une enquête de sécurité. Lorsque l'organisme d'enquête décide de ne pas effectuer une enquête de sécurité, les motifs de cette décision sont enregistrés et notifiés conformément à l'article 17, paragraphe 3.

Dans le cas de tout autre accident ou incident de mer, l'organisme d'enquête décide de la nécessité de procéder ou non à une enquête de sécurité.

[...] »

5 Aux termes de l'article 8 de la directive 2009/18 :

« 1. Les États membres font en sorte que les enquêtes de sécurité soient conduites sous la responsabilité d'un organisme d'enquête permanent et impartial, doté des compétences nécessaires et composé d'enquêteurs dûment qualifiés dans les domaines touchant aux accidents et incidents de mer.

Afin de mener une enquête de sécurité de manière objective, l'organisme d'enquête est indépendant, sur le plan de son organisation, de sa structure juridique et de son mode de décision, de toute partie dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche qui lui est confiée.

[...]

2. L'organisme d'enquête veille à ce que les différents enquêteurs aient des compétences opérationnelles et une expérience pratique dans les domaines ayant trait à leurs fonctions normales d'enquête. L'organisme d'enquête garantit en outre un accès rapide à l'expertise requise, s'il y a lieu.

3. Les activités confiées à l'organisme d'enquête peuvent être étendues à la collecte et à l'analyse de données relatives à la sécurité maritime, notamment à des fins de prévention, pour autant que ces activités ne nuisent pas à son indépendance ni n'engagent sa responsabilité sur des questions réglementaires, administratives ou de normalisation.

[...]

5. L'organisme d'enquête est autorisé à agir immédiatement lorsqu'il est informé d'un accident, quel que soit le moment, et à obtenir des moyens suffisants pour exercer ses fonctions en toute indépendance. Ses enquêteurs ont un statut leur procurant les garanties d'indépendance requises.

6. L'organisme d'enquête peut combiner les tâches qui lui incombent en vertu de la présente directive avec le travail d'enquête sur des événements autres que des accidents de mer, à la condition que ces enquêtes ne compromettent pas son indépendance. »

6 L'article 14, paragraphes 1 et 2, de cette directive dispose :

« 1. Les enquêtes de sécurité effectuées en vertu de la présente directive donnent lieu à la publication d'un rapport présenté selon un modèle défini par l'organisme d'enquête compétent et conformément aux sous-parties pertinentes de l'annexe I.

Les organismes d'enquête peuvent décider qu'une enquête de sécurité qui ne concerne pas un accident de mer très grave ou grave, selon le cas, et dont les conclusions ne sont pas susceptibles de conduire à la prévention d'accidents et d'incidents futurs donne lieu à la publication d'un rapport simplifié.

2. Les organismes d'enquête mettent tout en œuvre pour présenter au public, et plus particulièrement au secteur maritime, le rapport visé au paragraphe 1, y compris ses conclusions et toute recommandation éventuelle, dans les douze mois suivant le jour de l'accident. S'il est impossible de présenter le rapport final dans ce délai, un rapport intermédiaire est publié dans les douze mois qui suivent la date de l'accident ».

7 L'article 15 de ladite directive prévoit :

« 1. Les États membres veillent à ce que les recommandations de sécurité formulées par les organismes d'enquête soient dûment prises en considération par leurs destinataires et, le cas échéant, fassent l'objet d'un suivi adéquat dans le respect du droit [de l'Union] et du droit international.

2. S'il y a lieu, un organisme d'enquête ou la Commission formule des recommandations de sécurité en se fondant sur une analyse succincte des informations et sur les résultats globaux de toutes les enquêtes de sécurité menées.

3. En aucun cas, une recommandation de sécurité ne détermine la responsabilité ou n'impute la faute d'un accident. »

Le droit irlandais

La loi sur la marine marchande

8 L'article 7 du Merchant Shipping (Investigation of Marine Casualties) Act 2000 [loi de 2000 sur la marine marchande (enquêtes sur les accidents de mer), ci-après la « loi sur la marine marchande »] a institué le Marine Casualty Investigation Board (Bureau d'enquête sur les accidents de mer, Irlande) (ci-après le « MCIB »). Selon le paragraphe 1 de cet article, le MCIB a pour mission de « mener l'enquête en cas d'accident de mer et [de] publier les rapports relatifs à de telles enquêtes ». En vertu du paragraphe 3 dudit article, cet organisme est investi « des pouvoirs nécessaires ou connexes à l'exercice de ses fonctions ».

9 L'article 8 de la loi sur la marine marchande prévoit que le MCIB « est indépendant du ministre dans l'exercice de ses fonctions et est, de manière générale, indépendant de toute autre personne ou instance dont les intérêts pourraient être incompatibles avec les fonctions exercées par le [MCIB] ». Selon l'article 2 de cette loi, le terme « ministre » doit être compris comme le ministre des Ressources marines et naturelles.

10 L'article 9, paragraphe 1, de ladite loi dispose :

« Le [MCIB] se compose :

a) de trois personnes nommées par le ministre ;

b) de l'inspecteur en chef, et

c) du secrétaire général du Department of the Marine and Natural Resources [ministère des Ressources marines et naturelles, Irlande], ou de son délégué ».

11 L'article 9, paragraphe 2, de la même loi prévoit que le ministre désigne l'une des personnes nommées en application du paragraphe 1 du même article en tant que président du MCIB et une seconde personne en tant que suppléant dudit président.

12 Les termes « inspecteur en chef » sont définis à l'article 2 de la loi sur la marine marchande comme se référant à la personne qui occupe le poste ou exerce les fonctions d'inspecteur en chef du Marine Survey Office (Office d'inspection de la navigation, Irlande), qui relève du ministère des Ressources marines et naturelles.

13 L'article 17 de cette loi établit des règles relatives aux conflits d'intérêts et prévoit notamment que les membres du MCIB, ainsi que les consultants, les experts et les enquêteurs sont tenus de communiquer « tout intérêt, de nature pécuniaire ou autre, lié ou connexe à un navire ou à la cargaison d'un navire impliqué dans un accident de mer, ou dans toute autre question à soumettre à l'examen du [MCIB] ».

La réglementation sur la marine marchande

14 En vertu du règlement 4 des European Communities (Merchant Shipping) (Investigation of Accidents) Regulations 2011 [réglementations des Communautés européennes de 2011 sur la marine marchande (Enquêtes sur les accidents), ci-après la « réglementation sur la marine marchande »], le MCIB est désigné en tant qu'organisme d'enquête permanent aux fins de l'application de l'article 8 de la directive 2009/18.

15 Conformément au règlement 6 de cette réglementation, le MCIB est tenu de procéder aux enquêtes de sécurité en cas d'accident très grave et procède à une évaluation préalable, en cas d'accident grave, afin de décider s'il y a lieu de procéder ou non à une telle enquête.

16 Le règlement 11 de la réglementation sur la marine marchande prévoit la publication d'un rapport sur toute enquête de sécurité réalisée.

17 Le paragraphe 1 du règlement 12 de cette réglementation dispose que le MCIB formule des recommandations de sécurité à l'attention des parties concernées et assure le suivi de ses recommandations conformément au droit de l'Union et au droit international. Le paragraphe 2 de ce règlement prévoit que les recommandations de sécurité émises par le MCIB ne peuvent en aucun cas déterminer les responsabilités ou établir les fautes dans la survenance d'un accident.

La procédure précontentieuse et la procédure devant la Cour

18 Le 13 juillet 2015, la Commission a envoyé à l'Irlande une lettre, dans le cadre de la procédure « EU Pilot », l'invitant à apporter des éclaircissements sur différentes questions liées à la mise en œuvre de la directive 2009/18 et, notamment, à expliquer les modalités prévues dans le droit irlandais pour garantir l'indépendance opérationnelle et l'impartialité requises à l'article 8 de cette directive. Elle a relevé, à cet égard, que deux membres du MCIB, à savoir l'inspecteur en chef et le secrétaire général du Department of Transports, Tourism and Sports (ministère des Transports, du Tourisme et des Sports, Irlande) (ci-après le « DTTS »), qui assume désormais les attributions du ministère des Ressources marines et naturelles, exerçaient d'autres fonctions réglementaires et de contrôle de l'application de la réglementation dans le domaine des transports maritimes et/ou de la pêche.

19 Le 17 septembre 2015, l'Irlande a répondu à cette lettre, en se prévalant du principe d'indépendance consacré à l'article 8 de la loi sur la marine marchande. Elle a notamment apporté des précisions sur la structure et le fonctionnement du MCIB, ainsi que sur le rôle de l'inspecteur en chef, membre de cet organisme, et sur celui de son suppléant, en cas d'enquête menée par le MCIB ou d'élaboration d'un rapport relatif à un accident en mer. Elle a aussi invoqué l'absence de rôle joué par le ministre et par le DTTS dans ces mêmes situations.

20 Le 29 avril 2016, la Commission a adressé à l'Irlande une lettre de mise en demeure, dans laquelle elle a souligné que les mesures prises par cet État membre ne suffisaient pas pour garantir le respect, par le MCIB, des exigences d'indépendance énoncées à l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18, aux motifs que, tout d'abord, l'inspecteur en chef de l'Office d'inspection de la navigation et le secrétaire général du DTTS étaient membres du MCIB, ensuite, le DTTS assumait l'intégralité du contrôle et des responsabilités en matière de transports maritimes en Irlande et, enfin, cet office exerçait des fonctions réglementaires et de contrôle de l'application de la réglementation telles que l'inspection et l'agrément des navires, la certification des compétences des gens de mer et les poursuites en cas d'infraction à la réglementation.

21 Le 22 juin 2016, l'Irlande a répondu à cette lettre de mise en demeure en soutenant, notamment, que le MCIB remplissait les exigences d'indépendance prévues à l'article 8 de la directive 2019/18 et que la Commission n'avait pas apporté la preuve de l'existence d'un quelconque conflit d'intérêts de la part des membres du MCIB en tant qu'agents de leur ministère de tutelle, pas plus que d'un quelconque manquement, dans la pratique, aux exigences fixées par ladite disposition.

22 Le 28 avril 2017, la Commission a adressé un avis motivé à l'Irlande, dans lequel elle a considéré que, en n'ayant pas institué un organisme d'enquête indépendant, sur le plan de son organisation, de sa structure juridique et de son mode de décision, de toute partie dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche qui lui est confiée, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18. La Commission a invité cet État membre à prendre les mesures qui lui incombent pour se conformer à cet avis motivé dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci.

23 Le 22 juin 2017, l'Irlande, dans sa réponse audit avis motivé, a contesté le manquement reproché par la Commission.

24 N'étant pas satisfaite de la réponse de l'Irlande, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

Argumentation des parties

25 La Commission reproche à l'Irlande de ne pas respecter les dispositions de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18 en ne prévoyant pas, dans son droit national, une réglementation qui garantisse l'indépendance, sur le plan de l'organisation, de la structure juridique et du mode de décision, du MCIB à l'égard de toute partie dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche qui est confiée à celui-ci.

26 Cette institution souligne que, même si l'article 8 de la loi sur la marine marchande prévoit que le MCIB est indépendant de toute autre personne ou instance dont les intérêts pourraient être incompatibles avec les fonctions exercées par lui, l'article 9, paragraphe 1, de cette loi dispose que le MCIB se compose de cinq membres, dont font obligatoirement partie l'inspecteur en chef et le secrétaire général du DTTS ou son délégué. La Commission relève que lesdits inspecteur en chef et secrétaire général exercent des fonctions en tant que membres du MCIB tout en continuant de s'acquitter de leurs tâches habituelles en qualité, respectivement, de directeur de l'Office d'inspection de la navigation et de secrétaire général du DTTS. L'article 9 de la loi sur la marine marchande lierait ainsi explicitement la qualité de ces deux membres du MCIB à l'exercice desdites autres fonctions.

27 La Commission indique, d'une part, que, au sein du DTTS, l'Office d'inspection de la navigation est chargé de l'inspection, des enquêtes, de la certification et de l'agrément en ce qui concerne les navires et les équipements radio des navires, de l'examen et de la certification des compétences des gens de mer et du contrôle du respect des normes applicables, en effectuant des vérifications des organisations et des installations, ainsi qu'en engageant des poursuites en cas d'infraction à la réglementation. Elle relève que cet office est aussi chargé de publier des avis aux navigateurs sur tout sujet pertinent, dans le cadre de son rôle de contrôle de l'application de la réglementation.

28 La Commission ajoute que le secrétaire général du DTTS dirige l'ensemble de ce ministère et est responsable de sa gestion quotidienne. Elle soutient qu'il a sous son autorité, notamment, l'Office d'inspection de la navigation, ainsi que les garde-côtes irlandais et la division de la politique de sécurité maritime, qui est chargée de la politique et de la législation en matière de sécurité et de sûreté, y compris du système de suivi du trafic maritime.

29 La Commission indique, d'autre part, que le MCIB a pour obligation de mener des enquêtes en cas d'accidents de mer très graves, impliquant des navires battant pavillon irlandais ou survenant dans les eaux irlandaises.

30 Elle déduit de ces deux éléments que toute enquête de sécurité présente des points communs avec, d'une manière générale, les activités et les responsabilités du DTTS et de son secrétaire général, ainsi qu'avec, en particulier, l'Office d'inspection de la navigation et son inspecteur en chef. En effet, les membres en question du MCIB seraient appelés à assumer, en parallèle, la responsabilité de la sécurité maritime des navires battant pavillon irlandais ainsi que des inspections de sécurité dans les eaux irlandaises. Cette situation conduirait à un non-respect de la condition prévue à l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18. Le fait que le MCIB puisse exercer des activités autres que celles d'enquête visées à l'article 5 de cette directive ne permettrait pas non plus que soient remplies les obligations d'indépendance découlant de cet article 8, paragraphe 1.

31 La Commission ajoute que, au terme d'une enquête, le MCIB doit formuler des recommandations de sécurité à l'attention des parties concernées et assurer le suivi de ses recommandations, conformément au droit de l'Union et au droit international, selon le règlement 11, paragraphe 1, et le règlement 12, paragraphe 1, de la réglementation sur la marine marchande, afin d'améliorer la sécurité maritime et de contribuer à la réduction du risque d'accident en mer à l'avenir. Elle en conclut que

l'inspecteur en chef et le secrétaire général du DTTS pourraient, en pratique, être contraints de s'adresser des recommandations à eux-mêmes, dans la mesure où toute recommandation du MCIB visant à améliorer la sécurité maritime ou à assurer le suivi de questions de sécurité spécifiques révélées par une enquête serait mise en œuvre par le DTTS et/ou l'Office d'inspection de la navigation, chargé de contrôler l'application de la réglementation et de publier les avis aux navigateurs portant sur des thèmes spécifiques.

32 La Commission admet que ni le libellé ni les objectifs poursuivis par l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18 n'exigent que l'organisme d'enquête soit indépendant de tous les organismes publics. Toutefois, elle souligne que, selon cette disposition, l'organisme d'enquête doit être indépendant, sur le plan de son organisation, de sa structure juridique et de son mode décisionnel, de toute partie dont les intérêts « pourraient être incompatibles » avec les tâches qui lui sont confiées. Il ressortirait clairement de l'usage du conditionnel que, par cette obligation, ladite directive vise à prévenir les conflits d'intérêts potentiels, ce qui devrait conduire les États membres à prévoir des garanties juridiques suffisantes d'indépendance en ce qui concerne l'organisme d'enquête, notamment à l'égard des parties exerçant des fonctions réglementaires, lorsque ces dernières coïncident avec l'objet des enquêtes de sécurité.

33 Or, compte tenu de la qualité de deux des cinq membres du MCIB, il existerait un risque intrinsèque de conflit d'intérêts. L'argument du gouvernement irlandais tiré de la pratique consistant à recourir, au sein du DTTS, au suppléant de l'inspecteur en chef pour connaître des enquêtes réalisées par le MCIB ou pour examiner les recommandations de ce dernier figurant dans un rapport d'enquête et adressées au ministre ou au DTTS constituerait une reconnaissance implicite, par l'Irlande, de l'existence d'un tel conflit d'intérêts découlant de la présence, parmi les membres du MCIB, de l'inspecteur en chef et du secrétaire général du DTTS. Le recours, en pratique, au suppléant de l'inspecteur en chef au sein du DTTS ne saurait, en toute hypothèse, constituer une garantie suffisante d'indépendance.

34 En ce qui concerne les rapports du MCIB, que l'Irlande invoque pour démontrer que ce dernier agirait, dans la pratique, de manière indépendante à l'égard du DTTS, la Commission relève que, en indiquant que le MCIB, dans ses rapports, attire l'attention sur des éléments de la réglementation irlandaise ou de son application qui pourraient être améliorés, l'Irlande reconnaît implicitement que les enquêtes de sécurité réalisées par le MCIB examinent et, par conséquent, chevauchent les activités du DTTS.

35 L'Irlande rappelle à titre liminaire, premièrement, les termes des articles 8 et 17 de la loi sur la marine marchande qui prévoient l'indépendance du MCIB et établissent des règles relatives aux conflits d'intérêts pour les membres de cet organisme. Elle ajoute que ce dernier est soumis à l'Ethics in Public Office Act 1995 (loi de 1995 sur l'éthique dans la fonction publique) et au Standards in Public Office Act 2001 (loi de 2001 sur les normes dans la fonction publique), qui prévoient que les personnes occupant certaines fonctions dans la fonction publique doivent déclarer les intérêts susceptibles d'affecter de manière substantielle l'accomplissement de leurs tâches. L'Irlande invoque également l'institution, par la loi, de la Standards in Public Office Commission (Commission sur les normes dans la fonction publique, Irlande), qui a pour objet d'enquêter sur les plaintes et de fournir des orientations détaillées sur la façon, pour les fonctionnaires, de respecter la législation.

36 Le MCIB serait soumis à cette législation. Il serait aussi soumis au Code of Practice for the Governance of State Bodies (code de bonnes pratiques pour la gouvernance des organismes d'État), qui prévoirait, à son article 5, paragraphe 1, l'obligation pour le MCIB d'adopter un code de conduite pour ses membres et son personnel. L'Irlande invoque, à cet égard, le Code of Business Conduct (code de conduite professionnelle) du MCIB et souligne que, selon ce code, des règles prévoient, notamment, l'impartialité de cet organisme, le règlement des conflits d'intérêts, l'accessibilité des informations et les obligations légales du MCIB.

37 Deuxièmement, l'Irlande conteste l'argumentation de la Commission selon laquelle toute enquête menée par le MCIB présente nécessairement des points communs avec les activités et les responsabilités du DTTS. Elle invoque plusieurs exemples qui, selon elle, démontrent que certaines

enquêtes n'empiètent pas sur les activités ou les responsabilités du DTTS. Par ailleurs, l'Irlande souligne que la loi sur la marine marchande prévoit que les inspecteurs du DTTS ne participent pas aux enquêtes menées par le MCIB. En outre, pour l'application de l'article 8, paragraphe 2, et de l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2009/18, le MCIB aurait établi un panel d'enquêteurs indépendants, parmi lesquels il désignerait un enquêteur, au cas par cas, s'il y a lieu, et selon les besoins de l'enquête.

38 Troisièmement, l'Irlande souligne que le MCIB est composé de cinq membres, de telle sorte que les deux membres visés par la Commission ne le contrôleraient pas. Toutes les recommandations formulées par le MCIB seraient adressées aux organismes publics irlandais et non aux deux membres en question. Le MCIB n'adresserait aucune recommandation de sécurité à l'Office d'inspection de la navigation et le fait qu'il émette des rapports d'enquête incluant des recommandations destinées au DTTS démontrerait son indépendance plutôt qu'il ne l'infirmerait.

39 À la suite de ces considérations liminaires, l'Irlande insiste sur trois points.

40 En premier lieu, cet État membre soutient que la directive 2009/18 exige que le MCIB soit indépendant non pas du DTTS, mais de toute partie dont les intérêts pourraient être incompatibles avec les tâches qui lui sont confiées, ce qui, selon lui, renvoie au propriétaire du navire ou à toute autre personne directement impliquée dans l'incident faisant l'objet de l'enquête et non à un organisme public tel que le DTTS.

41 Au demeurant, la directive 2009/18 ne prévoirait pas d'exigence spécifique selon laquelle l'organisme d'enquête devrait être indépendant des organismes de régulation.

42 L'Irlande relève, à cet égard, que, à l'article 8, paragraphe 1, de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et modifiant les directives 1999/35/CE et 2002/59/CE, du 23 novembre 2005 [COM(2005 590 final)] (ci-après la « proposition de directive »), il était prévu que l'organisme d'enquête soit « fonctionnellement indépendant, notamment des autorités nationales compétentes pour les questions de navigabilité, de certification, d'inspection, d'armement, de sécurité de la navigation, de maintenance, de contrôle du trafic maritime, de contrôle par l'État du port, d'exploitation des ports maritimes et, d'une manière générale, de toute autre partie dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche qui lui a été confiée ».

43 Or, cette formulation n'aurait pas été reprise dans la position commune (CE) nº 17/2008, adoptée par le Conseil le 6 juin 2008, en vue de l'adoption de la directive 2008/.../CE du Parlement européen et du Conseil du … établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et modifiant les directives 1999/35/CE et 2002/59/CE (JO 2008, C 184 E, p. 23), qui aurait supprimé l'exigence de disposer d'un organisme d'enquête indépendant des autorités nationales compétentes en matière d'affaires maritimes.

44 Par ailleurs, si le législateur de l'Union avait voulu que l'organisme d'enquête soit indépendant de tous les organismes publics ou de toute influence possible, comme la Commission le soutiendrait, il aurait pu exprimer cette condition, à l'instar de ce qui a été fait dans d'autres actes législatifs de l'Union.

45 En deuxième lieu, l'Irlande fait valoir que la Commission ne peut s'appuyer sur la présomption selon laquelle, d'une part, l'inspecteur en chef et le secrétaire général du DTTS, membres du MCIB, seraient influencés par les fonctions qu'ils exercent en dehors de cet organisme et, d'autre part, le MCIB serait influencé par ces deux membres.

46 L'Irlande souligne que ces derniers sont minoritaires au sein du MCIB et que la Commission n'a pas apporté la preuve de l'existence d'éléments concrets prouvant que l'impartialité ou l'indépendance du MCIB ont été compromises. Le fait de s'appuyer sur une présomption ne serait pas permis. L'Irlande

fait valoir que la Commission ne peut supposer qu'il existe un manque d'indépendance en raison des liens structurels existant entre deux organismes et qu'elle ne peut non plus invoquer un conflit d'intérêts fondé uniquement sur de tels liens.

47 En troisième lieu, l'Irlande invoque plusieurs exemples de rapports du MCIB, qui contiendraient des critiques et des recommandations à l'égard des garde-côtes irlandais et, plus généralement, à l'égard de la réglementation irlandaise ou de son exécution, ce qui démontrerait l'indépendance du MCIB à l'égard du DTTS.

Appréciation de la Cour

48 La Commission souligne que, en application de l'article 9 de la loi sur la marine marchande, le secrétaire général du DTTS, qui dirige l'ensemble de ce ministère, et l'inspecteur en chef de l'Office d'inspection de la navigation, qui dépend du DTTS, sont aussi membres du MCIB. Compte tenu de leurs fonctions exercées au sein du DTTS et de cet office, ces deux personnes seraient appelées à assumer, en parallèle à leurs fonctions au sein du MCIB, la responsabilité de la sécurité maritime des navires battant pavillon irlandais ainsi que de la sécurité dans les eaux irlandaises. Ce faisant, la Commission reproche à l'Irlande de manquer à ses obligations découlant de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18, au motif que cet État membre ne disposerait pas d'une réglementation qui garantisse l'indépendance, sur le plan de son organisation, de sa structure juridique et de son mode de décision, du MCIB à l'égard de toute partie dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche qui lui est confiée.

49 À cet égard, il convient, à titre liminaire, de relever que, conformément à l'article 7 de la loi sur la marine marchande et au règlement 4 de la réglementation sur la marine marchande, le MCIB est chargé d'exercer, en Irlande, les fonctions de l'organisme d'enquête visé à l'article 8 de la directive 2009/18. C'est sous la responsabilité de cet organisme que sont conduites les enquêtes de sécurité prévues à l'article 5 de cette directive.

50 L'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18 dispose que les États membres font en sorte que les enquêtes de sécurité soient conduites sous la responsabilité d'un organisme d'enquête permanent et impartial. Cette disposition prévoit aussi que, « [a]fin de mener une enquête de sécurité de manière objective, l'organisme d'enquête est indépendant, sur le plan de son organisation, de sa structure juridique et de son mode de décision, de toute partie dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche qui lui est confiée ».

51 S'agissant, en premier lieu, de la question de savoir si le DTTS et l'Office d'inspection de la navigation sont, au sens de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18, des parties dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche qui est confiée au MCIB, il convient de rappeler l'objet de cette directive.

52 Ainsi, selon son article 1er, celle-ci a pour objet d'améliorer la sécurité maritime et la prévention de la pollution par les navires, de réduire les risques d'accidents de mer en facilitant l'organisation diligente d'enquêtes de sécurité et une analyse correcte des accidents et des incidents de mer et en veillant à ce qu'il soit rendu compte de manière précise et en temps opportun des conclusions des enquêtes de sécurité et des propositions de mesures correctives.

53 Il ressort du considérant 13 de ladite directive qu'il est de la plus haute importance que les enquêtes de sécurité sur les accidents et les incidents impliquant des navires de mer ou d'autres navires dans des zones portuaires ou d'autres zones maritimes réglementées soient effectuées de manière objective afin d'établir de façon probante les circonstances et les causes de ces accidents et incidents. Aux termes du

même considérant, il convient que ces enquêtes soient menées par des enquêteurs qualifiés, sous le contrôle d'un organisme ou d'une entité indépendants, dotés des compétences nécessaires afin d'éviter tout conflit d'intérêts.

54 De plus, si, conformément à l'article 15, paragraphe 3, et au considérant 26 de la directive 2009/18, les enquêtes de sécurité n'ont pas pour but de déterminer les responsabilités ou d'attribuer les fautes, elles visent toutefois à l'élaboration de rapports sur les accidents, en vertu de l'article 14 de cette directive. Les recommandations de sécurité formulées par l'organisme d'enquête doivent, en vertu de l'article 15, paragraphe 1, de ladite directive, être prises en compte par leurs destinataires. Comme l'énonce le considérant 25 de la directive 2009/18, elles doivent également être dûment prises en compte par les États membres et l'Union, afin d'améliorer la sécurité maritime.

55 En vertu de l'article 7 de la loi sur la marine marchande et des règlements 6 et 12 de la réglementation sur la marine marchande, le MCIB est chargé d'effectuer des enquêtes de sécurité, ainsi que d'élaborer des rapports et des recommandations, lesquels peuvent le conduire à connaître de la réglementation relative à la navigation maritime.

56 Or, il ressort du dossier soumis à la Cour que c'est le DTTS qui est responsable de cette réglementation. En outre, la division de la politique de sécurité maritime, qui est placée sous l'autorité de ce ministère, est chargée de la politique et de la législation en matière de sécurité et de sûreté, y compris du système de suivi du trafic maritime.

57 Par ailleurs, les enquêtes du MCIB peuvent aussi conduire ce dernier à connaître des activités de sécurité maritime, d'inspection, d'enquêtes, de certification et d'agrément des navires.

58 Or, il n'est pas contesté que le DTTS, d'une manière générale, assume la responsabilité de la sécurité maritime des navires battant pavillon irlandais et des navires se trouvant dans les eaux irlandaises. Le DTTS a aussi sous son autorité les garde-côtes irlandais ainsi que l'Office d'inspection de la navigation, qui est chargé de l'inspection, des enquêtes, de la certification et de l'agrément en ce qui concerne les navires et les équipements radio des navires, de l'examen et de la certification des compétences des gens de mer et du contrôle du respect des normes applicables, en effectuant des vérifications des organisations et des installations, ainsi qu'en engageant des poursuites en cas d'infraction à la réglementation.

59 Il s'ensuit que le MCIB peut être amené, dans les enquêtes qu'il conduit, à connaître des activités assurées directement par le DTTS, mais aussi par la division de la politique de sécurité maritime ainsi que par les garde-côtes et par l'Office d'inspection de la navigation, de même qu'il peut être amené, dans les rapports qu'il établit, à remettre en cause la gestion des compétences confiées à ces autorités publiques et à formuler des recommandations sur des pratiques à suivre à l'avenir ou des réformes à introduire.

60 Il convient d'en conclure que le DTTS et l'Office d'inspection de la navigation sont des parties dont les intérêts peuvent être incompatibles avec la tâche confiée au MCIB, au sens de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18.

61 Une telle conclusion ne saurait être infirmée par l'argumentation avancée par l'Irlande.

62 Selon cet État membre, l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18 vise à assurer l'indépendance de l'organisme d'enquête à l'égard, seulement, des propriétaires de navire ou de toute autre personne directement impliquée dans l'incident faisant l'objet de l'enquête.

63 Au soutien de cette position, l'Irlande invoque l'abandon, dans la directive 2009/18, d'une condition mentionnée dans la proposition de directive. Selon l'Irlande, le fait que le législateur de l'Union ait supprimé cette condition pour ne retenir que la disposition dans sa formulation telle qu'elle résulte de

l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18 démontre que l'exigence de disposer d'un organisme d'enquête indépendant des autorités nationales compétentes en matière d'affaires maritimes a été abandonnée.

64 À cet égard, il importe de relever que la condition indiquée dans la proposition de directive mentionnait uniquement l'indépendance fonctionnelle des autorités nationales compétentes, à savoir que l'organisme d'enquête devait être « fonctionnellement indépendant, notamment des autorités nationales compétentes pour les questions de navigabilité, de certification, d'inspection, d'armement, de sécurité de la navigation, de maintenance, de contrôle du trafic maritime, de contrôle par l'État du port, d'exploitation des ports maritimes et, d'une manière générale, de toute autre partie dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche qui lui a été confiée ». Or, l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18, dans sa formulation telle qu'elle a été adoptée par le législateur de l'Union, n'est pas limité à l'indépendance fonctionnelle, mais vise une indépendance beaucoup plus large, puisqu'il y est, désormais, fait obligation aux États membres d'assurer à l'organisme d'enquête une indépendance sur le plan aussi bien de son organisation que de sa structure juridique et de son mode de décision, cette indépendance s'étendant à l'égard de toute personne dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche confiée à cet organisme. Il ne saurait donc être admis que, par ce choix de formulation de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18, le législateur de l'Union ait voulu exclure que des autorités publiques puissent être comprises parmi les parties à l'égard desquelles l'indépendance de l'organisme d'enquête doit être assurée.

65 L'Irlande fait valoir, par ailleurs, que, si le législateur de l'Union avait voulu que l'organisme d'enquête soit indépendant de tous les organismes publics ou de toute influence possible, comme le soutiendrait la Commission, il aurait pu exprimer cette condition, ainsi qu'il l'aurait fait dans la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO 1995, L 281, p. 31), et dans le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1).

66 Cependant, d'une part, il ne ressort pas de ses écrits que la Commission ait prétendu que l'organisme d'enquête devait être indépendant de tous les organismes publics.

67 D'autre part, s'il est vrai que, à l'article 28 de cette directive et à l'article 52 de ce règlement, la condition d'indépendance est libellée en des termes différents de ceux qui ont été retenus à l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18, le simple fait que la rédaction de ces dispositions diffère ne peut conduire à interpréter l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18 d'une manière autre que ce que cette disposition prévoit. Celle-ci requiert de l'organisme d'enquête une indépendance sur le plan de son organisation, de sa structure juridique et de son mode de décision, à l'égard de « toute partie dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche qui est confiée à cet organisme » et cette expression est susceptible de comprendre, notamment, des autorités publiques.

68 En second lieu, il convient d'examiner si, comme le soutient la Commission, l'indépendance du MCIB par rapport au DTTS et à l'Office d'inspection de la navigation n'est pas assurée en raison de la présence, au sein du MCIB, de deux membres qui exercent, en parallèle, des fonctions au sein du DTTS et de cet office.

69 La Commission souligne, en particulier, que, en vertu de l'article 9 de la loi sur la marine marchande, le MCIB est composé de cinq membres, au nombre desquels figurent le secrétaire général du DTTS, ou son délégué, et l'inspecteur en chef de l'Office d'inspection de la navigation. Or, compte tenu des fonctions exercées, en parallèle, par ces deux membres, d'une part, au sein du DTTS ou de l'Office

d'inspection de la navigation et, d'autre part, au sein du MCIB, leur présence serait de nature à démontrer que l'Irlande ne respecte pas ses obligations découlant de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18.

70 Il importe de relever que, la Commission ne faisant pas valoir que le MCIB serait privé d'indépendance en ce qui concerne sa structure juridique, il y a seulement lieu d'examiner si la présence, au sein de cet organisme, du secrétaire général du DTTS, ou de son délégué, ainsi que de l'inspecteur en chef de l'Office d'inspection de la navigation le prive de son indépendance sur le plan de l'organisation et du mode de décision.

71 S'agissant de la notion d'« indépendance », il convient de relever que ni l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18 ni une autre disposition de cette dernière ne définissent cette notion. Il y a donc lieu de tenir compte de son sens habituel. Ainsi, en ce qui concerne les organes publics, l'indépendance désigne normalement un statut qui assure à l'organe concerné la possibilité d'agir en toute liberté par rapport aux organismes à l'égard desquels son indépendance doit être assurée, à l'abri de toute instruction et de toute pression (voir, par analogie, arrêt du 13 juin 2018, Commission/Pologne, C-530/16, EU:C:2018:430, point 67).

72 En l'espèce, il est vrai que l'article 8 de la loi sur la marine marchande prévoit que le MCIB est indépendant du DTTS dans l'exercice de ses fonctions et est, d'une manière générale, indépendant de toute autre personne ou instance dont les intérêts pourraient être incompatibles avec les fonctions exercées par le MCIB. Par ailleurs, l'article 17 de cette loi établit des règles relatives aux conflits d'intérêts des membres du MCIB, lequel est soumis, par ailleurs, à des règles de déontologie.

73 Il n'en demeure pas moins que, malgré ces dispositions qui posent un principe général d'indépendance et des règles relatives aux conflits d'intérêts, l'article 9, paragraphe 1, de la loi sur la marine marchande, lu en combinaison avec l'article 2 de celle-ci, prévoit que le secrétaire général du DTTS et l'inspecteur en chef de l'Office d'inspection de la navigation sont membres du MCIB. Or, la présence, au sein de cet organisme d'enquête, de deux fonctionnaires qui sont responsables, respectivement, du DTTS et de cet office, autorités publiques dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche confiée au MCIB, a pour conséquence que l'indépendance de cet organisme sur le plan tant de son organisation que de son mode de décision n'est pas garantie.

74 En effet, la seule présence de ces membres, dont la situation de conflit d'intérêts est évidente, dès lors qu'ils sont dans le même temps membres du MCIB et responsables d'autorités publiques dont l'action peut être examinée par cet organisme d'enquête et peut faire l'objet de critiques et de recommandations de sa part, est, en elle-même, incompatible avec l'indépendance de cet organisme sur le plan de l'organisation.

75 Quant au rôle que ces membres sont en mesure de jouer dans les décisions de l'organisme d'enquête, en faveur, le cas échéant, des intérêts des administrations dont ils sont les responsables, notamment en défendant des règles, des procédures ou des pratiques existantes de celles-ci, il est de nature à affecter l'indépendance du MCIB sur le plan du mode de décision.

76 L'existence de ce conflit d'intérêts et de ce rôle potentiel est suffisante pour que l'infraction à l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18 soit établie, les États membres ayant l'obligation d'adopter les mesures qui assurent, par avance, l'indépendance objective de l'organisme d'enquête, ainsi que le confirme l'emploi du conditionnel dans l'incise « pourraient être incompatibles », figurant à ladite disposition.

77 Ainsi, contrairement à ce que fait valoir l'Irlande, la constatation que, dans des cas spécifiques, l'organisme d'enquête a agi de manière partiale n'est pas nécessaire pour que l'infraction soit établie, dès lors que les conditions de l'indépendance doivent être objectivement réunies, de telle manière que

le MCIB soit à l'abri de toute influence, directe ou indirecte, de la part des parties dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche qui lui est confiée (voir, par analogie, arrêt du 16 octobre 2012, Commission/Autriche, C-614/10, EU:C:2012:631, point 41).

78 Partant, les exemples de rapports du MCIB cités par l'Irlande, dans lesquels des critiques ou des propositions ont été formulées à l'égard du DTTS ou de l'Office d'inspection de la navigation, ne peuvent démontrer que cet État membre s'est conformé aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18.

79 Par ailleurs, contrairement à ce que soutient l'Irlande, le fait que les membres concernés soient minoritaires au sein du MCIB est dépourvu de pertinence, dès lors que la présence, au sein d'un organisme d'enquête, ne serait-ce que d'un membre qui exerce dans le même temps des responsabilités au sein d'une partie dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche qui est confiée à cet organisme a pour conséquence que ce dernier n'est pas au-dessus de tout soupçon de partialité à l'égard de cette partie (voir, par analogie, arrêt du 16 octobre 2012, Commission/Autriche, C-614/10, EU:C:2012:631, point 52).

80 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que, en n'ayant pas institué un organisme d'enquête indépendant, sur le plan de son organisation et de son mode de décision, de toute partie dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche qui lui est confiée, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18.

Sur les dépens

81 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

82 La Commission ayant conclu à la condamnation de l'Irlande et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) déclare et arrête :

1) En n'ayant pas institué un organisme d'enquête indépendant, sur le plan de son organisation et de son mode de décision, de toute partie dont les intérêts pourraient être incompatibles avec la tâche qui lui est confiée, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2009/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et modifiant la directive 1999/35/CE du Conseil et la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil.

2) L'Irlande est condamnée aux dépens.

Signatures