Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

9 iulie 2020*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Principii care reglementează investigarea accidentelor din sectorul de transport maritim – Directiva 2009/18/CE – Articolul 8 alineatul (1) – Părți ale căror interese ar putea veni în conflict cu sarcina ce a fost încredințată organului de anchetă – Membri ai organului de anchetă care exercită, în paralel, alte funcții – Neinstituirea unui organ de anchetă independent”

În cauza C-257/19,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 26 martie 2019,

Comisia Europeană, reprezentată de S. L. Kalėda și N. Yerrell, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Irlandei, reprezentată de M. Browne, G. Hodge și A. Joyce, în calitate de agenți, asistați de N. J. Travers, SC, și de B. Doherty, BL,

pârâtă,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul I. Jarukaitis, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a cincea, domnul K. Lenaerts, președintele Curții, îndeplinind funcția de judecător al Camerei a cincea, și domnii E. Juhász, M. Ilešič și C. Lycourgos (raportor), judecători,

avocat general: domnul H. Saugmandsgaard Øe,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: engleza.

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, prin neinstituirea unui organ de anchetă independent din punct de vedere organizațional, juridic și al luării deciziilor față de orice parte ale cărei interese ar putea veni în conflict cu sarcina ce i-a fost încredințată, Irlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 de instituire a principiilor fundamentale care reglementează investigarea accidentelor din sectorul de transport maritim și de modificare a Directivei 1999/35/CE a Consiliului și a Directivei 2002/59/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO 2009, L 131, p. 114).

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

2 Considerentele (2), (13), (25) și (26) ale Directivei 2009/18 enunță:

„(2) Efectuarea promptă a unor investigații tehnice în caz de accidente maritime îmbunătățește siguranța maritimă, întrucât contribuie la prevenirea repetării unor astfel de accidente care duc la pierderi de vieți omenești și de nave, precum și la poluarea mediului marin.

[…]

(13) Efectuarea în mod nepărtinitor a unor investigații privind siguranța în cazul accidentelor și incidentelor care implică nave maritime sau alte nave din porturi sau zone maritime cu acces limitat are o importanță crucială în stabilirea împrejurărilor și cauzelor unor astfel de accidente sau incidente. Investigațiile respective ar trebui, prin urmare, efectuate de către anchetatori calificați, sub controlul unui organ sau al unei entități independente care să dețină competențele necesare, pentru a se evita orice conflict de interese.

[…]

(25) Recomandările privind siguranța care rezultă în urma unei investigații privind siguranța ar trebui luate în considerare în mod adecvat de către statele membre și de către [Uniune].

(26) Deoarece scopul investigațiilor tehnice privind siguranța este de a preveni accidentele și incidentele maritime pe viitor, concluziile și recomandările privind siguranța nu ar trebui utilizate pentru a stabili răspunderea sau culpa.”

3 Articolul 1 din această directivă prevede:

„(1) Obiectivul prezentei directive îl reprezintă îmbunătățirea siguranței maritime și prevenirea poluării cauzate de nave, reducându-se astfel riscul unor accidente maritime pe viitor, prin următoarele măsuri:

(a) facilitarea efectuării prompte a unor investigații privind siguranța și a unei examinări corespunzătoare a accidentelor și incidentelor maritime în scopul determinării cauzelor acestora; și

(b) asigurarea unei comunicări precise și în timp util a rezultatelor investigațiilor privind siguranța, precum și a unor propuneri de remediere a situației.

(2) Investigațiile reglementate de prezenta directivă nu au ca obiect stabilirea răspunderii sau a culpei. Cu toate acestea, statele membre iau măsurile necesare astfel încât organul sau organismul de anchetă (denumit în continuare «organul de anchetă») să nu efectueze rapoarte incomplete privind cauzele accidentului sau incidentului maritim datorită faptului că răspunderea sau culpa s-ar putea deduce din constatările investigației."

4 Articolul 5 din directiva menționată prevede:

„(1) Fiecare stat membru se asigură că are loc o investigație privind siguranța, desfășurată de organul de anchetă menționat la articolul 8 în urma unor accidente maritime foarte grave:

(a) care implică o navă aflată sub pavilionul său, indiferent de locul accidentului; sau

(b) care se produc în apele sale teritoriale sau interne, astfel cum sunt definite în [Convenția Organizației Națiunilor Unite privind dreptul mării], indiferent de pavilionul navei sau navelor implicate în accident; sau

(c) care implică un interes deosebit al statului membru în cauză, indiferent de locul accidentului și de pavilionul navei sau navelor implicate.

(2) De asemenea, în cazul unor accidente grave, organul de anchetă realizează o evaluare preliminară pentru a decide dacă se va efectua sau nu o investigație privind siguranța. În cazul în care organul de anchetă decide să nu efectueze o investigație privind siguranța, motivele pe care se întemeiază o astfel de decizie se înregistrează și se notifică în conformitate cu articolul 17 alineatul (3).

În orice alte cazuri de accidente sau incidente maritime, organul de anchetă decide dacă se va efectua sau nu o investigație privind siguranța.

[…]"

5 Potrivit articolului 8 din Directiva 2009/18:

„(1) Statele membre se asigură că investigațiile privind siguranța sunt efectuate sub responsabilitatea unui organ permanent și imparțial de anchetă care dispune de competențele necesare și de către anchetatori având calificări corespunzătoare, competenți în chestiunile legate de accidente și incidente maritime.

În vederea desfășurării de investigații obiective privind siguranța, organul de anchetă este independent din punct de vedere organizațional, juridic și al luării deciziilor față de orice parte ale cărei interese ar putea veni în conflict cu sarcina ce i-a fost încredințată.

[…]

(2) Organul de anchetă ia măsurile necesare pentru a se asigura că anchetatorii au cunoștințe și experiență practică în domeniile relevante pentru sarcinile lor de investigare normale. În plus, organul de anchetă asigură accesul prompt la informații de specialitate, în cazul în care este necesar.

(3) Activitățile încredințate organului de anchetă pot fi extinse la culegerea și analiza informațiilor privind siguranța maritimă, în special în scopuri preventive, în măsura în care aceste activități nu aduc atingere independenței acestuia și nu determină asumarea de responsabilități în probleme de reglementare, administrative sau de standardizare.

[…]

(5) Organul de anchetă este autorizat să acționeze de îndată ce este informat cu privire la un accident, indiferent de moment și să obțină suficiente resurse pentru a-și îndeplini funcțiile în mod independent. Anchetatorilor săi li se acordă un statut prin care să le fie garantată independența.

(6) Organul de anchetă poate îmbina sarcinile pe care i le atribuie prezenta directivă cu activitatea de investigare legată de alte evenimente decât accidentele maritime, cu condiția ca astfel de investigații să nu îi pună în pericol independența."

6 Articolul 14 alineatele (1) și (2) din această directivă prevede:

„(1) Investigațiile privind siguranța desfășurate în temeiul prezentei directive se finalizează cu publicarea unui raport prezentat în forma stabilită de organul de anchetă competent și în conformitate cu secțiunile relevante din anexa I.

Organele de anchetă pot decide ca un raport simplificat să fie publicat, în cazul unei investigații privind siguranța care nu privește un accident foarte grav sau, după caz, un accident grav maritim și ale cărei rezultate nu ar putea contribui la prevenirea accidentelor și incidentelor pe viitor.

(2) Organele de anchetă depun toate eforturile necesare pentru a pune la dispoziția publicului, și în special [a] sectorului maritim, raportul menționat la alineatul (1), inclusiv concluziile sale și orice eventuale recomandări, în termen de 12 luni de la data accidentului. În cazul în care raportul final nu poate fi elaborat în intervalul de timp menționat, în termen de 12 luni de la data accidentului se publică un raport intermediar."

7 Articolul 15 din directiva menționată prevede:

„(1) Statele membre iau măsurile necesare pentru a asigura respectarea, în mod adecvat, a recomandărilor privind siguranța ale organelor de anchetă de către destinatarii acestora, precum și, dacă este cazul, monitorizarea corespunzătoare a respectării acestora, în conformitate cu dreptul [Uniunii] și internațional.

(2) Dacă este cazul, un organ de anchetă sau Comisia elaborează recomandări privind siguranța pe baza unei analize abstracte a datelor și a rezultatelor generale ale investigațiilor privind siguranța desfășurate.

(3) O recomandare privind siguranța nu stabilește, în niciun caz, culpa sau răspunderea pentru un accident."

Dreptul irlandez

Legea privind marina comercială

8 Articolul 7 din Merchant Shipping (Investigation of Marine Casualties) Act 2000 [Legea din 2000 privind marina comercială (investigațiile privind accidentele maritime), denumită în continuare „Legea privind marina comercială"] a instituit Marine Casualty Investigation Board (Biroul de investigare a accidentelor maritime, Irlanda) (denumit în continuare „MCIB"). Potrivit alineatului (1) al acestui articol, MCIB are misiunea de a „efectua investigații în cazul unor accidente maritim și [de] a publica rapoartele referitoare la astfel de investigații". În temeiul alineatului (3) al articolului menționat, acest organism este învestit cu „competențele necesare sau conexe exercitării funcțiilor sale".

9 Articolul 8 din Legea privind marina comercială prevede că MCIB „este independent față de ministru în exercitarea funcțiilor sale și, în general, este independent față de orice altă persoană sau organism ale cărui interese ar putea veni în conflict cu funcțiile exercitate de [MCIB]”. Potrivit articolului 2 din această lege, termenul „ministru” înseamnă ministrul resurselor marine și naturale.

10 Articolul 9 alineatul (1) din legea menționată prevede:

„[MCIB] este compus din:

a) trei persoane numite de ministru;

b) inspectorul-șef și

c) secretarul general al Department of the Marine and Natural Resources [Ministerul Resurselor Marine și Naturale, Irlanda] sau delegatul său”.

11 Articolul 9 alineatul (2) din aceeași lege prevede că ministrul desemnează una dintre persoanele numite în temeiul alineatului (1) al aceluiași articol în calitate de președinte al MCIB și o a doua persoană în calitate de supleant al președintelui respectiv.

12 Sintagma „inspector-șef” este definită la articolul 2 din Legea privind marina comercială ca referindu-se la persoana care ocupă postul sau exercită funcția de inspector-șef al Marine Survey Office (Oficiul pentru Supravegherea Navigației, Irlanda), care ține de Ministerul Resurselor Marine și Naturale.

13 Articolul 17 din această lege stabilește norme privind conflictele de interese și prevede printre altele că membrii MCIB, precum și consultanții, experții și anchetatorii sunt obligați să comunice „orice interes, de natură pecuniară sau de altă natură, care are legătură cu o navă sau cu încărcătura unei nave implicate într-un accident maritim ori cu orice altă chestiune care trebuie supusă examinării [MCIB]”.

Regulamentul privind marina comercială

14 În temeiul articolului 4 din European Communities (Merchant Shipping) (Investigation of Accidents) Regulations 2011 [Regulamentul din 2011 al Comunităților Europene privind marina comercială (Investigarea accidentelor), denumit în continuare „Regulamentul privind marina comercială”], MCIB este desemnat ca organ de anchetă permanent în scopul aplicării articolului 8 din Directiva 2009/18.

15 În conformitate cu articolul 6 din acest regulament, MCIB este ținut să efectueze investigații privind siguranța în caz de accident foarte grav și efectuează o evaluare prealabilă în caz de accident grav pentru a decide dacă este sau nu necesar să efectueze o astfel de investigație.

16 Articolul 11 din Regulamentul privind marina comercială prevede publicarea unui raport referitor la orice investigație privind siguranța realizată.

17 Alineatul (1) al articolului 12 din acest regulament prevede că MCIB formulează recomandări privind siguranța în atenția părților implicate și asigură monitorizarea recomandărilor sale în conformitate cu dreptul Uniunii și cu dreptul internațional. Alineatul (2) al articolului respectiv prevede că recomandările privind siguranța emise de MCIB nu pot în niciun caz să determine răspunderile sau să stabilească culpa în producerea unui accident.

Procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

18 La 13 iulie 2015, în cadrul procedurii „EU Pilot”, Comisia a trimis Irlandei o scrisoare prin care o invita să aducă clarificări cu privire la diferite aspecte legate de punerea în aplicare a Directivei 2009/18 și în special să explice modalitățile prevăzute în dreptul irlandez pentru a garanta independența operațională și imparțialitatea impuse la articolul 8 din această directivă. Ea a arătat în această privință că doi membri ai MCIB, și anume inspectorul-șef și secretarul general al Department of Transports, Tourism and Sports (Ministerul Transporturilor, Turismului și Sporturilor, Irlanda) (denumit în continuare „DTTS”), care asumă în prezent atribuțiile Ministerului Resurselor Marine și Naturale, exercitau și alte funcții de reglementare și de control al aplicării reglementării în domeniul transporturilor maritime și/sau al pescuitului.

19 La 17 septembrie 2015, Irlanda a răspuns la această scrisoare invocând principiul independenței consacrat la articolul 8 din Legea privind marina comercială. Ea a adus precizări în special cu privire la structura și la funcționarea MCIB, precum și cu privire la rolul inspectorului-șef, membru al acestui organism, și la cel al supleantului său în cazul unei investigații efectuate de MCIB sau al elaborării unui raport referitor la un accident maritim. Ea a invocat de asemenea lipsa unui rol jucat de ministru și de DTTS în aceleași situații.

20 La 29 aprilie 2016, Comisia a adresat Irlandei o scrisoare de punere în întârziere, în care a subliniat că măsurile luate de acest stat membru nu erau suficiente pentru a garanta respectarea de către MCIB a cerințelor de independență enunțate la articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18, pentru motivele că, mai întâi, inspectorul-șef al Oficiului pentru Supravegherea Navigației și secretarul general al DTTS erau membri ai MCIB, în continuare, că DTTS își asuma în integralitate controlul și responsabilitățile în domeniul transporturilor maritime și, în sfârșit, că acest oficiu exercita funcții de reglementare și de control al aplicării reglementării precum supravegherea și autorizarea navelor, certificarea competențelor marinarilor și investigarea încălcării reglementării.

21 La 22 iunie 2016, Irlanda a răspuns la această scrisoare de punere în întârziere susținând în special că MCIB îndeplinea cerințele de independență prevăzute la articolul 8 din Directiva 2019/18, iar Comisia nu a făcut dovada existenței vreunui conflict de interese din partea membrilor MCIB în calitate de agenți ai ministerului lor de tutelă și nici o încălcare în practică a cerințelor stabilite la dispoziția menționată.

22 La 28 aprilie 2017, Comisia a adresat Irlandei un aviz motivat în care a considerat că, prin neinstituirea unui organ de anchetă independent din punct de vedere organizațional, juridic și al luării deciziilor față de orice parte ale cărei interese ar putea veni în conflict cu sarcina ce i-a fost încredințată, Irlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18. Comisia a invitat acest stat membru să ia măsurile care îi revin pentru a se conforma avizului motivat în termen de două luni de la primirea acestuia.

23 La 22 iunie 2017, Irlanda, în răspunsul său la avizul motivat menționat, a contestat neîndeplinirea obligațiilor imputată de Comisie.

24 Întrucât a considerat nesatisfăcător răspunsul Irlandei, Comisia a decis să formuleze prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Argumentația părților

25 Comisia reproșează Irlandei că nu a respectat dispozițiile articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18 prin faptul că nu a prevăzut în dreptul său național o reglementare care să garanteze independența MCIB, pe planul organizării, al structurii juridice și al modului de decizie, în raport cu orice parte ale cărei interese ar putea veni în conflict cu sarcina ce i-a fost încredințată.

26 Această instituție subliniază că, deși articolul 8 din Legea privind marina comercială prevede că MCIB este independent față de orice altă persoană sau organism ale cărui interese ar putea veni în conflict cu funcțiile exercitate de acesta, articolul 9 alineatul (1) din legea menționată prevede că MCIB se compune din cinci membri, dintre care în mod obligatoriu inspectorul-șef și secretarul general al DTTS sau delegatul său. Comisia arată că inspectorul-șef și secretarul general menționați exercită funcții în calitate de membri ai MCIB continuând totodată să își îndeplinească sarcinile obișnuite în calitate de director al Oficiului pentru Supravegherea Navigației și, respectiv, de secretar general al DTTS. Articolul 9 din Legea privind marina comercială ar lega astfel în mod explicit calitatea acestor doi membri ai MCIB de exercitarea celorlalte funcții menționate.

27 Comisia arată, pe de o parte, că, în cadrul DTTS, Oficiul pentru Supravegherea Navigației este însărcinat cu supravegherea, cu investigațiile, cu certificarea și cu autorizarea navelor și a echipamentelor radio ale navelor, cu examinarea și cu certificarea competențelor marinarilor și cu controlul respectării standardelor aplicabile, efectuând verificări ale organizațiilor și ale instalațiilor și inițiind investigații în caz de încălcare a reglementării. Ea arată că acest oficiu este însărcinat și cu publicarea unor anunțuri pentru navigatori cu privire la orice subiect relevant, în cadrul rolului său privind controlul aplicării reglementării.

28 Comisia adaugă că secretarul general al DTTS conduce ansamblul acestui minister și este responsabil de administrarea sa zilnică. Ea susține că acesta are sub autoritatea sa, printre altele, Oficiul pentru Supravegherea Navigației, precum și Garda de coastă irlandeză și Divizia privind politicile de siguranță maritimă, care este însărcinată cu politicile și cu legislația în materie de securitate și de siguranță, inclusiv cu sistemul de monitorizare a traficului maritim.

29 Comisia arată, pe de altă parte, că MCIB are obligația de a efectua investigații în cazul unor accidente maritime foarte grave, care implică nave ce arborează pavilionul irlandez sau care survin în apele irlandeze.

30 Ea deduce din aceste două elemente că orice investigație privind siguranța prezintă puncte comune cu, în general, activitățile și responsabilitățile DTTS și ale secretarului său general, precum și cu, în special, Oficiul pentru Supravegherea Navigației și inspectorul său șef. Astfel, membrii în discuție ai MCIB ar fi chemați să își asume în paralel responsabilitatea pentru siguranța maritimă a navelor care arborează pavilionul irlandez și pe cea pentru inspecțiile privind siguranța în apele irlandeze. Această situație ar conduce la o nerespectare a condiției prevăzute la articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18. Nici faptul că MCIB poate desfășura alte activități decât cele de investigație prevăzute la articolul 5 din această directivă nu ar permite îndeplinirea obligațiilor de independență care decurg din respectivul articol 8 alineatul (1).

31 Comisia adaugă că, la finalul unei investigații, MCIB trebuie să formuleze recomandări privind siguranța în atenția părților în cauză și să asigure monitorizarea recomandărilor sale, în conformitate cu dreptul Uniunii și cu dreptul internațional, potrivit articolului 11 alineatul (1) și articolului 12 alineatul (1) din Regulamentul privind marina comercială, pentru a îmbunătăți siguranța maritimă și a contribui la reducerea riscului de accidente maritime în viitor. Ea concluzionează de aici că inspectorul-șef și secretarul general al DTTS ar putea în practică să fie constrânși să își adreseze

recomandări lor înșiși, întrucât orice recomandare a MCIB care urmărește îmbunătățirea siguranței maritime sau asigurarea monitorizării problemelor de siguranță specifice evidențiate de o investigație ar fi pusă în aplicare de DTTS și/sau de Oficiul pentru Supravegherea Navigației, însărcinat să controleze aplicarea reglementării și să publice avizele pentru navigatori privind teme specifice.

32 Comisia admite că nici modul de redactare, nici obiectivele urmărite prin articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18 nu impun ca organul de anchetă să fie independent față de toate organismele publice. Totuși, ea subliniază că, potrivit acestei dispoziții, organul de anchetă trebuie să fie independent din punct de vedere organizațional, juridic și al luării deciziilor față de orice parte ale cărei interese „ar putea veni în conflict” cu sarcinile ce i-au fost încredințate. Din utilizarea condiționalului ar rezulta în mod clar că, prin această obligație, directiva menționată urmărește să prevină conflictele de interese potențiale, ceea ce ar trebui să determine statele membre să prevadă garanții juridice suficiente de independență în ceea ce privește organul de anchetă, în special față de părțile care exercită funcții de reglementare, atunci când acestea din urmă coincid cu obiectul investigațiilor privind siguranța.

33 Or, ținând seama de calitatea a doi dintre cei cinci membri ai MCIB, ar exista un risc intrinsec de conflict de interese. Argumentul guvernului irlandez întemeiat pe practica constând în recurgerea în cadrul DTTS la supleantul inspectorului-șef pentru a se ocupa de investigațiile efectuate de MCIB sau pentru a examina recomandările acestuia din urmă care figurează într-un raport de investigație și adresate ministrului sau DTTS ar constitui o recunoaștere implicită din partea Irlandei a existenței unui astfel de conflict de interese care decurge din prezența printre membrii MCIB a inspectorului-șef și a secretarului general al DTTS. În orice ipoteză, recurgerea în practică la supleantul inspectorului-șef în cadrul DTTS nu poate constitui o garanție suficientă de independență.

34 În ceea ce privește rapoartele MCIB pe care le invocă Irlanda pentru a demonstra că acesta ar acționa în practică în mod independent față de DTTS, Comisia arată că, prin faptul că a indicat că MCIB atrage atenția în rapoartele sale asupra unor elemente privind reglementarea irlandeză sau aplicarea acesteia care ar putea fi îmbunătățite, Irlanda recunoaște implicit că investigațiile privind siguranța realizate de MCIB examinează și, în consecință, se suprapun cu activitățile DTTS.

35 Irlanda amintește, cu titlu introductiv, *primo*, termenii articolelor 8 și 17 din Legea privind marina comercială, care prevăd independența MCIB și stabilesc norme referitoare la conflictele de interese pentru membrii acestui organism. Ea adaugă că acesta din urmă este supus Ethics in Public Office Act 1995 (Legea din 1995 privind etica în funcțiile publice) și Standards in Public Office Act 2001 (Legea din 2001 privind standardele în funcțiile publice), care prevăd că persoanele care ocupă anumite funcții publice trebuie să declare interesele susceptibile să afecteze în mod substanțial îndeplinirea atribuțiilor lor. Irlanda invocă de asemenea instituirea prin lege a Standards in Public Office Commission (Comisia privind standardele în funcțiile publice, Irlanda), care are ca obiect de activitate investigarea plângerilor și furnizarea unor orientări detaliate cu privire la modul în care funcționarii respectă legislația.

36 MCIB ar fi supus acestei legislații. El ar fi de asemenea supus prevederilor din Code of Practice for the Governance of State bodies (Codul de bune practici pentru guvernanța organismelor de stat), care ar prevedea, la articolul 5 alineatul (1), obligația MCIB de a adopta un cod de conduită pentru membrii săi și pentru personalul său. Irlanda invocă în această privință Code of Business Conduct (Codul de conduită profesională) al MCIB și subliniază că acest cod cuprinde norme care prevăd printre altele imparțialitatea acestui organism, soluționarea conflictelor de interese, accesibilitatea informațiilor și obligațiile legale ale MCIB.

37 *Secundo*, Irlanda contestă argumentația Comisiei potrivit căreia orice investigație desfășurată de MCIB prezintă în mod necesar puncte comune cu activitățile și cu responsabilitățile DTTS. Ea invocă mai multe exemple care, în opinia sa, demonstrează că unele investigații nu afectează activitățile sau responsabilitățile DTTS. Pe de altă parte, Irlanda subliniază că Legea privind marina comercială

prevede că inspectorii DTTS nu participă la investigațiile efectuate de MCIB. În plus, pentru aplicarea articolului 8 alineatul (2) și a articolului 14 alineatul (2) din Directiva 2009/18, MCIB ar fi stabilit un grup de anchetatori independenți, dintre care ar desemna un anchetator, de la caz la caz, dacă este necesar și în funcție de nevoile investigației.

38 *Tertio*, Irlanda subliniază că MCIB este compus din cinci membri, astfel încât cei doi membri vizați de Comisie nu l-ar controla. Toate recomandările formulate de MCIB ar fi adresate organismelor publice irlandeze, iar nu celor doi membri în discuție. MCIB nu ar adresa nicio recomandare privind siguranța Oficiului pentru Supravegherea Navigației, iar faptul că el emite rapoarte de investigație care includ recomandări destinate DTTS ar demonstra independența sa, nu ar infirma-o.

39 După aceste considerații introductive, Irlanda insistă asupra a trei aspecte.

40 În primul rând, acest stat membru susține că Directiva 2009/18 impune ca MCIB să fie independent nu față de DTTS, ci față de orice parte ale cărei interese ar putea veni în conflict cu sarcinile ce i-au fost încredințate, ceea ce, în opinia sa, face trimitere la proprietarul navei sau la orice altă persoană direct implicată în incidentul care face obiectul investigației, iar nu la un organism public precum DTTS.

41 De altfel, Directiva 2009/18 nu ar prevedea o cerință specifică potrivit căreia organul de anchetă ar trebui să fie independent față de organismele de reglementare.

42 Irlanda arată în această privință că, la articolul 8 alineatul (1) din Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a principiilor fundamentale care reglementează investigarea accidentelor din sectorul de transport maritim și de modificare a Directivelor 1999/35/CE și 2002/59/CE din 23 noiembrie 2005 [COM (2005 590 final)] (denumită în continuare „propunerea de directivă”), s-a prevăzut ca organul de anchetă să fie „independent din punct de vedere funcțional, în special față de autoritățile naționale competente în materie de navigabilitate, de certificare, de inspecție, de armare, de siguranță a navigației, de întreținere, de control al traficului maritim, de control al statului portului, de exploatare a porturilor maritime și, în general, față de orice altă parte ale cărei interese ar putea veni în conflict cu sarcina ce i-a fost încredințată” [traducere neoficială].

43 Or, această formulare nu ar fi fost reluată în Poziția comună (CE) nr. 17/2008, adoptată de Consiliu la 6 iunie 2008, în vederea adoptării Directivei 2008/…/CE a Parlamentului European și a Consiliului din … de instituire a principiilor fundamentale care reglementează investigarea accidentelor din sectorul de transport maritim și de modificare a Directivelor 1999/35/CE și 2002/59/CE (JO 2008, C 184 E, p. 23), care ar fi eliminat cerința de a dispune de un organ de anchetă independent față de autoritățile naționale competente în domeniul afacerilor maritime.

44 Pe de altă parte, dacă legiuitorul Uniunii ar fi dorit ca organul de anchetă să fie independent față de toate organismele publice sau de orice influență posibilă, după cum ar susține Comisia, ar fi putut să prevadă această condiție, astfel cum s-a procedat în alte acte legislative ale Uniunii.

45 În al doilea rând, Irlanda arată că Comisia nu se poate întemeia pe prezumția potrivit căreia, pe de o parte, inspectorul-șef și secretarul general al DTTS, membri ai MCIB, ar fi influențați de funcțiile pe care le exercită în afara acestui organ și, pe de altă parte, MCIB ar fi influențat de acești doi membri.

46 Irlanda subliniază că aceștia din urmă sunt minoritari în cadrul MCIB, iar Comisia nu a făcut dovada existenței unor elemente concrete care să ateste că imparțialitatea sau independența MCIB au fost compromise. Faptul de a se întemeia pe o prezumție nu ar fi permis. Irlanda arată că nu se poate presupune de către Comisie că există o lipsă de independență din cauza legăturilor structurale existente între două organisme și că aceasta nu poate nici să invoce un conflict de interese întemeiat numai pe astfel de legături.

47 În al treilea rând, Irlanda invocă mai multe exemple de rapoarte ale MCIB care ar conține critici și recomandări în privința Gărzii de coastă irlandeze și, mai general, în privința reglementării irlandeze sau a executării acesteia, ceea ce ar demonstra independența MCIB față de DTTS.

Aprecierea Curții

48 Comisia subliniază că, în temeiul articolului 9 din Legea privind marina comercială, secretarul general al DTTS, care conduce întregul minister menționat, și inspectorul-șef al Oficiului pentru Supravegherea Navigației, care depinde de DTTS, sunt și membri ai MCIB. Ținând seama de funcțiile exercitate în cadrul DTTS și al acestui oficiu, aceste două persoane ar fi chemate să își asume, în paralel cu funcțiile lor în cadrul MCIB, responsabilitatea pentru siguranța maritimă a navelor care arborează pavilionul irlandez, precum și pentru siguranța în apele irlandeze. Procedând astfel, Comisia reproșează Irlandei că nu și-a îndeplinit obligațiile care decurg din articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18, pentru motivul că acest stat membru nu ar dispune de o reglementare care să garanteze independența MCIB, din punct de vedere organizațional, juridic și al luării deciziilor, față de orice parte ale cărei interese ar putea veni în conflict cu sarcina ce i-a fost încredințată.

49 În această privință trebuie arătat, cu titlu introductiv, că, în conformitate cu articolul 7 din Legea privind marina comercială și cu articolul 4 din Regulamentul privind marina comercială, MCIB este însărcinat să exercite în Irlanda funcțiile organului de anchetă prevăzut la articolul 8 din Directiva 2009/18. Sub responsabilitatea acestui organ se desfășoară investigațiile privind siguranța prevăzute la articolul 5 din această directivă.

50 Articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18 prevede că statele membre se asigură că investigațiile privind siguranța sunt efectuate sub responsabilitatea unui organ de anchetă permanent și imparțial. Această dispoziție prevede de asemenea că, „[î]n vederea desfășurării de investigații obiective privind siguranța, organul de anchetă este independent din punct de vedere organizațional, juridic și al luării deciziilor față de orice parte ale cărei interese ar putea veni în conflict cu sarcina ce i-a fost încredințată”.

51 În ceea ce privește, în primul rând, problema dacă DTTS și Oficiul pentru Supravegherea Navigației sunt, în sensul articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18, părți ale căror interese ar putea veni în conflict cu sarcina ce a fost încredințată MCIB, trebuie amintit obiectivul acestei directive.

52 Astfel, potrivit articolului 1 din aceasta, obiectivul său îl reprezintă îmbunătățirea siguranței maritime și prevenirea poluării cauzate de nave, precum și reducerea riscului unor accidente maritime prin facilitarea efectuării prompte a unor investigații privind siguranța și a unei examinări corespunzătoare a accidentelor și a incidentelor maritime și prin asigurarea unei comunicări precise și în timp util a rezultatelor investigațiilor privind siguranța și a propunerilor de remediere a situației.

53 Din considerentul (13) al directivei menționate reiese că efectuarea în mod nepărtinitor a unor investigații privind siguranța în cazul accidentelor și al incidentelor care implică nave maritime sau alte nave din porturi sau zone maritime cu acces limitat are o importanță crucială în stabilirea împrejurărilor și a cauzelor unor astfel de accidente sau de incidente. Potrivit aceluiași considerent, investigațiile respective ar trebui efectuate de către anchetatori calificați, sub controlul unui organ sau al unei entități independente care să dețină competențele necesare, pentru a se evita orice conflict de interese.

54 În plus, deși, în conformitate cu articolul 15 alineatul (3) și cu considerentul (26) al Directivei 2009/18, investigațiile privind siguranța nu au ca scop stabilirea răspunderii sau a culpei, ele urmăresc totuși elaborarea unor rapoartelor privind accidentele, în temeiul articolului 14 din această directivă. Recomandările privind siguranța formulate de organul de anchetă trebuie, în temeiul articolului 15

alineatul (1) din directiva menționată, să fie respectate de destinatarii acestora. După cum se arată în considerentul (25) al Directivei 2009/18, ele trebuie de asemenea să fie luate în considerare în mod adecvat de statele membre și de Uniune pentru îmbunătățirea siguranței maritime.

55 În temeiul articolului 7 din Legea privind marina comercială și al articolelor 6 și 12 din Regulamentul privind marina comercială, MCIB are sarcina de a efectua investigații privind siguranța, precum și de a elabora rapoarte și recomandări, care îl pot determina să se ocupe de reglementarea privind navigația maritimă.

56 Or, reiese din dosarul prezentat Curții că DTTS este responsabil de această reglementare. În plus, divizia privind politicile de siguranță maritimă, care este plasată sub autoritatea acestui minister, este însărcinată cu politicile și cu legislația în materie de securitate și de siguranță, inclusiv cu sistemul de monitorizare a traficului maritim.

57 Pe de altă parte, investigațiile MCIB pot de asemenea să îl conducă să se ocupe de activități de siguranță maritimă, de inspecție, de investigații, de certificare și de autorizare a navelor.

58 Or, nu se contestă că DTTS își asumă în general responsabilitatea pentru siguranța maritimă a navelor care arborează pavilionul irlandez și a navelor care se află în apele irlandeze. DTTS are de asemenea sub autoritatea sa Garda de coastă irlandeză, precum și Oficiul pentru Supravegherea Navigației, care este însărcinat cu inspecția, cu investigațiile, cu certificarea și cu autorizarea navelor și a echipamentelor radio ale navelor, cu examinarea și cu certificarea competențelor marinarilor și cu controlul respectării normelor aplicabile, efectuând verificări ale organizațiilor și ale instalațiilor, precum și inițiind investigați în caz de încălcare a reglementării.

59 Rezultă că MCIB poate fi determinat să se ocupe în investigațiile pe care le conduce de activitățile asigurate direct de DTTS, dar și de divizia privind politicile de siguranță maritimă, precum și de Garda de coastă și de Oficiul pentru Supravegherea Navigației, la fel cum poate fi determinat să repună în discuție în rapoartele pe care le întocmește gestionarea competențelor încredințate acestor autorități publice și să formuleze recomandări cu privire la practici care trebuie urmate în viitor sau la reforme care trebuie introduse.

60 Trebuie să se concluzioneze de aici că DTTS și Oficiul pentru Supravegherea Navigației sunt părți ale căror interese pot veni în conflict cu sarcina încredințată MCIB, în sensul articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18.

61 O astfel de concluzie nu ar putea fi infirmată de argumentația avansată de Irlanda.

62 Potrivit acestui stat membru, articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18 urmărește să asigure independența organului de anchetă numai în privința proprietarilor de nave sau a oricărei alte persoane direct implicate în incidentul care face obiectul investigației.

63 În susținerea acestei poziții, Irlanda invocă abandonarea în Directiva 2009/18 a unei condiții menționate în propunerea de directivă. Potrivit Irlandei, faptul că legiuitorul Uniunii a eliminat această condiție pentru a nu reține decât dispoziția în formularea care rezultă din articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18 demonstrează că cerința de a dispune de un organ de anchetă independent față de autoritățile naționale competente în domeniul afacerilor maritime a fost abandonată.

64 În această privință trebuie arătat că respectiva condiție din propunerea de directivă menționa numai independența funcțională a autorităților naționale competente, și anume că organul de anchetă trebuia să fie „independent din punct de vedere funcțional, în special față de autoritățile naționale competente în materie de navigabilitate, de certificare, de inspecție, de armare, de siguranță a navigației, de întreținere, de control al traficului maritim, de control al statului portului, de exploatare a porturilor

maritime și, în general, față de orice altă parte ale cărei interese ar putea veni în conflict cu sarcina ce i-a fost încredințată” [traducere neoficială]. Or, articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18 în formularea care a fost adoptată de legiuitorul Uniunii nu se limitează la independența funcțională, ci vizează o independență mult mai largă, întrucât în prezent statele membre au obligația de a asigura organului de anchetă o independență atât pe plan organizațional, cât și pe plan juridic și al luării deciziilor, această independență extinzându-se față de orice persoană ale cărei interese ar putea veni în conflict cu sarcina încredințată acestui organ. Prin urmare, nu se poate admite că prin această alegere a formulării articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18 legiuitorul Uniunii a dorit să excludă ca autoritățile publice să poată fi incluse printre părțile față de care trebuie asigurată independența organului de anchetă.

65 Pe de altă parte, Irlanda arată că, dacă legiuitorul Uniunii ar fi dorit ca organul de anchetă să fie independent de toate organismele publice sau de orice influență posibilă, după cum ar susține Comisia, ar fi putut prevedea această condiție, astfel cum ar fi procedat în Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date (JO 1995, L 281, p. 31, Ediție specială, 13/vol. 17, p. 10) și în Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (JO 2016, L 119, p. 1).

66 Cu toate acestea, pe de o parte, nu reiese din înscrisurile Comisiei că ea ar fi pretins că organul de anchetă trebuia să fie independent față de toate organismele publice.

67 Pe de altă parte, deși este adevărat că, la articolul 28 din această directivă și la articolul 52 din acest regulament, condiția privind independența este formulată în termeni diferiți de cei care au fost reținuți la articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18, simplul fapt că redactarea acestor dispoziții diferă nu poate conduce la interpretarea articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18 în alt mod decât cel prevăzut de dispoziția respectivă. Aceasta impune ca organul de anchetă să fie independent din punct de vedere organizațional, juridic și al luării deciziilor față de „orice parte ale cărei interese ar putea veni în conflict cu sarcina ce a fost încredințată acestui organ”, iar această expresie este susceptibilă să cuprindă, printre altele, autoritățile publice.

68 În al doilea rând, trebuie analizat dacă, după cum susține Comisia, independența MCIB în raport cu DTTS și cu Oficiul pentru Supravegherea Navigației nu este asigurată din cauza prezenței în cadrul MCIB a doi membri care exercită în paralel funcții în cadrul DTTS și al acestui oficiu.

69 Comisia subliniază în special că, în temeiul articolului 9 din Legea privind marina comercială, MCIB este compus din cinci membri, printre care figurează secretarul general al DTTS sau delegatul său și inspectorul-șef al Oficiului pentru Supravegherea Navigației. Or, ținând seama de funcțiile exercitate în paralel de acești doi membri, pe de o parte, în cadrul DTTS sau al Oficiului pentru Supravegherea Navigației și, pe de altă parte, în cadrul MCIB, prezența lor ar fi de natură să demonstreze că Irlanda nu își respectă obligațiile care decurg din articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18.

70 Trebuie arătat că, întrucât Comisia nu susține că MCIB ar fi lipsită de independență din punct de vedere juridic, este necesar să se examineze numai dacă prezența în cadrul acestui organism a secretarului general al DTTS sau a delegatului său, precum și a inspectorului-șef al Oficiului pentru Supravegherea Navigației îl privează de independența sa din punct de vedere organizațional și al luării deciziilor.

71 În ceea ce privește noțiunea de „independență”, este necesar să se sublinieze că nici articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18, nici o altă dispoziție a acesteia din urmă nu definesc noțiunea respectivă. Trebuie, așadar, să se țină seama de sensul obișnuit al acesteia. Astfel, în ceea ce privește organele publice, independența desemnează în mod normal un statut care asigură organului respectiv

posibilitatea de a acționa în deplină libertate în raport cu organisme față de care trebuie să fie asigurată independența sa, protejat de orice instrucțiune sau de orice presiune (a se vedea prin analogie Hotărârea din 13 iunie 2018, Comisia/Polonia, C-530/16, EU:C:2018:430, punctul 67).

72 În speță, este adevărat că articolul 8 din Legea privind marina comercială prevede că MCIB este independent față de DTTS în exercitarea funcțiilor sale și, în general, este independent față de orice altă persoană sau organism ale cărui interese ar putea veni în conflict cu funcțiile exercitate de MCIB. Totodată, articolul 17 din legea menționată stabilește norme referitoare la conflictele de interese ale membrilor MCIB, care este supus, pe de altă parte, unor norme de deontologie.

73 Totuși, în pofida acestor dispoziții care instituie un principiu general de independență și norme referitoare la conflictele de interese, articolul 9 alineatul (1) din Legea privind marina comercială coroborat cu articolul 2 din aceasta prevede că secretarul general al DTTS și inspectorul-șef al Oficiului pentru Supravegherea Navigației sunt membri ai MCIB. Or, prezența în cadrul acestui organ de anchetă a doi funcționari care sunt responsabili ai DTTS și, respectiv, ai acestui oficiu, autorități publice ale căror interese ar putea intra în conflict cu sarcina încredințată MCIB, are drept consecință că independența acestui organ, atât din punct de vedere organizațional, cât și al luării deciziilor, nu este garantată.

74 Astfel, simpla prezență a acestor membri, a căror situație de conflict de interese este evidentă, din moment ce sunt în același timp membri ai MCIB și responsabili ai unor autorități publice a căror acțiune poate fi examinată de acest organ de anchetă și poate face obiectul unor critici și unor recomandări din partea sa, este prin ea însăși incompatibilă cu independența acestui organ din punct de vedere organizațional.

75 În ceea ce privește rolul pe care acești membri sunt în măsură să îl joace în deciziile organului de anchetă, în favoarea, dacă este cazul, a intereselor administrațiilor ai căror responsabili sunt, în special prin apărarea normelor, a procedurilor sau a practicilor existente ale acestora, el este de natură să afecteze independența MCIB din punctul de vedere al luării deciziilor.

76 Existența acestui conflict de interese și a acestui rol potențial este suficientă pentru a se stabili încălcarea articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18, statele membre având obligația de a adopta măsurile care asigură, în avans, independența obiectivă a organului de anchetă, astfel cum confirmă utilizarea condiționalului în sintagma „ar putea veni în conflict” care figurează în dispoziția menționată.

77 Așadar, contrar celor susținute de Irlanda, constatarea că, în cazuri specifice, organul de anchetă a acționat în mod părtinitor nu este necesară pentru dovedirea încălcării, din moment ce condițiile de independență trebuie îndeplinite în mod obiectiv, astfel încât MCIB să fie la adăpost de orice influență, directă sau indirectă, din partea părților ale căror interese ar putea veni în conflict cu sarcina ce i-a fost încredințată (a se vedea prin analogie Hotărârea din 16 octombrie 2012, Comisia/Austria, C-614/10, EU:C:2012:631, punctul 41).

78 Prin urmare, exemplele de rapoarte ale MCIB citate de Irlanda în care au fost formulate critici sau propuneri în privința DTTS sau a Oficiului pentru Supravegherea Navigației nu pot demonstra că acest stat membru s-a conformat obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18.

79 Pe de altă parte, contrar celor susținute de Irlanda, faptul că membrii în cauză sunt minoritari în cadrul MCIB este lipsit de relevanță, din moment ce prezența în cadrul unui organ de anchetă fie și numai a unui membru care exercită în același timp responsabilități în cadrul unei părți ale cărei interese ar putea veni în conflict cu sarcina ce a fost încredințată acestui organ are drept consecință că acesta din urmă nu este mai presus de orice suspiciune de părtinire față de această parte (a se vedea prin analogie Hotărârea din 16 octombrie 2012, Comisia/Austria, C-614/10, EU:C:2012:631, punctul 52).

80 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că, prin neinstituirea unui organ de anchetă independent din punct de vedere organizațional și al luării deciziilor față de orice parte ale cărei interese ar putea veni în conflict cu sarcina ce i-a fost încredințată, Irlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18.

Cu privire la cheltuielile de judecată

81 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

82 Întrucât Comisia a solicitat obligarea Irlandei la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta a căzut în pretenții, se impune obligarea ei la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară și hotărăște:

1) **Prin neinstituirea unui organ de anchetă independent din punct de vedere organizațional și al luării deciziilor față de orice parte ale cărei interese ar putea veni în conflict cu sarcina ce i-a fost încredințată, Irlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2009/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 de instituire a principiilor fundamentale care reglementează investigarea accidentelor din sectorul de transport maritim și de modificare a Directivei 1999/35/CE a Consiliului și a Directivei 2002/59/CE a Parlamentului European și a Consiliului.**

2) **Obligă Irlanda la plata cheltuielilor de judecată.**

Semnături