

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. L. A. GEELHOED

présentées le 3 juillet 2003 ¹

I — Introduction

1. La présente affaire a été introduite par un pourvoi du médiateur européen contre l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 10 avril 2002, *Lamberts/Médiateur* ². Par cet arrêt, le Tribunal a déclaré recevable un recours en indemnité intenté par un citoyen de l'Union à l'encontre d'un acte accompli par le médiateur dans le cadre de ses fonctions. Le Tribunal a ensuite déclaré le recours non fondé.

2. Le médiateur européen prie la Cour d'annuler ledit arrêt du Tribunal en ce qu'il déclare le recours en indemnité recevable. Le citoyen concerné, M. Frank Lamberts, demande à la Cour de confirmer l'arrêt sur le point de la recevabilité et de faire droit à la demande qu'il avait formulée au fond devant le Tribunal.

3. Afin d'apprécier la recevabilité du recours en première instance, il est nécessaire d'examiner de plus près le statut et les compétences du médiateur nommé en vertu de l'article 195 CE par le Parlement européen. À ce propos, il convient également d'analyser la question du contrôle de ses actes.

II — Cadre juridique

4. En vertu de l'article 21, deuxième alinéa, CE, tout citoyen de l'Union peut s'adresser au médiateur institué conformément aux dispositions de l'article 195 CE. Ce dernier article est rédigé comme suit:

«1. Le Parlement européen nomme un médiateur, habilité à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre et relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions

¹ — Langue originale: le néerlandais.

² — T-209/00, Rec. p. II-2203.

ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.

Conformément à sa mission, le médiateur procède aux enquêtes qu'il estime justifiées, soit de sa propre initiative, soit sur la base des plaintes qui lui ont été présentées directement ou par l'intermédiaire d'un membre du Parlement européen, sauf si les faits allégués font ou ont fait l'objet d'une procédure juridictionnelle. Dans les cas où le médiateur a constaté un cas de mauvaise administration, il saisit l'institution concernée, qui dispose d'un délai de trois mois pour lui faire tenir son avis. Le médiateur transmet ensuite un rapport au Parlement européen et à l'institution concernée.

La personne dont émane la plainte est informée du résultat de ces enquêtes. Chaque année, le médiateur présente un rapport au Parlement européen sur les résultats de ses enquêtes.

2. [...] Le médiateur peut être déclaré démissionnaire par la Cour de justice, à la requête du Parlement européen, s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il a commis une faute grave.

3. Le médiateur exerce ses fonctions en toute indépendance. Dans l'accomplissement de ses devoirs, il ne sollicite ni n'accepte d'instructions d'aucun organisme. Pendant la durée de ses fonctions, le médiateur ne peut exercer aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non.

[...]»

5. Le 9 mars 1994, le Parlement a, en vertu de l'article 195, paragraphe 4, CE, adopté la décision 94/262/CECA, CE, Euratom concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur³.

6. En vertu de l'article 14 de cette décision, le médiateur est compétent pour adopter les dispositions d'exécution de ladite décision. Ces dispositions ont été arrêtées par le médiateur le 16 octobre 1997 et sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1998. Le texte de ces dispositions d'exécution est disponible dans toutes les langues officielles de l'Union sur le site Internet du médiateur⁴.

3 — JO L 113, p. 15.

4 — www.euro-ombudsman.eu.int.

7. Le contenu des dispositions pertinentes de la décision 94/262 et des dispositions d'exécution est reproduit in extenso dans l'arrêt attaqué du Tribunal de première instance (points 6 à 15 inclus).

8. Le Tribunal a été saisi sur le fondement de l'article 235 CE qui prévoit que la Cour de justice est compétente pour connaître des litiges relatifs à la réparation des dommages visés à l'article 288, deuxième alinéa, CE. Cette dernière disposition prévoit que, «[e]n matière de responsabilité non contractuelle, la Communauté doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions».

10. Il s'est alors tourné vers le médiateur. Celui-ci a examiné sa demande, mais ne lui a pas donné gain de cause. La proposition de M. Lamberts pour une solution à l'amiable a été rejetée par la Commission. Le médiateur a cependant fait un commentaire critique quant à la pratique administrative de la Commission en général.

11. Désormais la Commission inclut, dans l'intérêt d'une bonne administration, une clause dans la lettre de convocation à l'épreuve orale par laquelle elle informe les candidats de ce que la date prévue peut être modifiée dans des circonstances exceptionnelles. En ce qui concerne M. Lamberts, le médiateur a conclu que les cas qui se sont produits dans le passé ne sont pas concernés.

III — Les faits

9. En substance, M. Lamberts a participé à un concours interne organisé par la Commission des Communautés européennes pour la titularisation d'agents temporaires de la catégorie A. M. Lamberts a échoué à l'épreuve orale. Il impute cet échec au fait qu'il était, pendant l'examen oral, sous l'influence de médicaments pouvant causer un état de fatigue et réduire ses capacités de concentration. Il a commencé à suivre ce traitement à la suite d'un accident survenu quelques semaines avant l'examen oral. Il n'a pas demandé l'ajournement de son épreuve orale en raison d'une clause figurant dans la convocation à l'épreuve orale, d'après laquelle, en un mot, l'horaire de l'épreuve ne pouvait pas être modifié.

12. Pour une relation plus détaillée des faits, nous renvoyons à l'arrêt attaqué.

IV — L'arrêt attaqué

13. Le Tribunal examine d'abord la recevabilité du recours (points 48 à 60 inclus). Il fait référence à la jurisprudence de la Cour, d'après laquelle un recours peut être

intenté, en vertu des articles 235 CE et 288 CE, contre tout organe de la Communauté afin de faire jouer sa responsabilité non contractuelle dans le cadre de l'exercice de ses compétences. Le Tribunal a jugé le recours recevable.

agent des Communautés. Un tel agent est censé connaître les modalités d'un recours devant le Tribunal. Le médiateur peut conseiller le justiciable sur ce point, mais aucune disposition de droit communautaire ne l'y oblige.

14. Entre autres observations, le Tribunal déclare encore que le contrôle du juge communautaire sur les actes du médiateur doit être limité, étant donné que celui-ci dispose d'une marge d'appréciation très étendue. Cela étant, l'hypothèse ne saurait être exclue qu'un citoyen soit victime d'une faute manifeste du médiateur. Le Tribunal rappelle ensuite que l'article 235 CE crée une voie de recours autonome dans l'ordre juridique communautaire.

15. Le recours a été rejeté comme dénué de fondement (points 61 à 89 inclus), étant donné que M. Lamberts n'a pas démontré que le médiateur a commis des fautes de service dans le traitement de sa plainte. Le Tribunal est parvenu à cette conclusion après avoir examiné cinq moyens avancés par M. Lamberts.

16. En premier lieu, M. Lamberts reproche au médiateur de ne pas avoir attiré son attention sur la possibilité d'introduire un recours en annulation de la décision de la Commission devant le Tribunal. Or, d'après ce dernier, le choix de la voie la plus appropriée appartient au citoyen. Il en est d'autant plus ainsi lorsqu'il s'agit d'un

17. En deuxième lieu, le requérant fait grief au médiateur d'avoir manqué d'impartialité et d'objectivité dans le traitement de sa plainte dans la mesure où celui-ci a pris en compte l'avis de la Commission alors que cet avis, en version anglaise, langue dans laquelle le requérant avait introduit sa plainte, avait été soumis après le délai imparti par le médiateur. En outre, la version anglaise de l'avis ne correspondrait pas à la version française initialement transmise. À ce propos, le Tribunal relève que le délai dans lequel une institution devrait soumettre son avis au médiateur n'est pas un délai de forclusion. De plus, les versions linguistiques ne présentent pas de différences en ce qui concerne des points fondamentaux pour l'examen du médiateur.

18. En troisième lieu, le requérant se plaint du retard avec lequel le médiateur a traité sa demande. Ainsi, il relève que plus de dix mois se sont écoulés entre l'avis de la Commission et la décision du médiateur, et que presque seize mois se sont écoulés entre l'introduction de la plainte et la décision. Le Tribunal déclare que les règles applicables ne prévoient aucun délai précis pour le traitement des plaintes reçues par le médiateur. Il est toutefois tenu de respecter un délai raisonnable, qui est fonction des circonstances de la cause. À cet égard, il

faut tenir compte du fait que le médiateur ne doit pas seulement se soucier de l'intérêt particulier du citoyen concerné, mais il a également pour tâche d'identifier et de chercher à éliminer les cas de mauvaise administration au nom de l'intérêt général.

médiateur, à la supposer établie, ne saurait en aucun cas porter préjudice au requérant. En effet, la disposition ne vise pas à protéger ses intérêts personnels.

V — Le pourvoi devant la Cour

19. En quatrième lieu, le requérant souligne que le médiateur assume l'obligation de moyen de dégager une solution à l'amiable donnant satisfaction au citoyen. Le Tribunal a rappelé, quant à lui, que le médiateur dispose, à cet égard, d'une très large marge d'appréciation. Par conséquent, la responsabilité extracontractuelle du médiateur ne peut être engagée qu'en présence d'une méconnaissance flagrante et manifeste des obligations qui lui incombent dans ce contexte. En principe, il ne peut pas se limiter à transmettre les avis de l'institution au citoyen concerné. Or, en l'espèce, le médiateur a examiné le bien-fondé du point de vue défendu par la Commission et il a pu, sans commettre de faute, conclure, dans sa décision, que la recherche d'une solution à l'amiable donnant satisfaction au requérant ne pouvait aboutir.

20. En cinquième lieu, le requérant fait valoir que, en formulant un commentaire critique dans sa décision, le médiateur a violé l'article 7 des dispositions d'exécution. En effet, selon cette disposition, le médiateur ne saurait formuler un commentaire critique que si, notamment, le cas de mauvaise administration n'a pas d'implications générales. À ce sujet, le Tribunal a estimé qu'une violation de cette disposition par le

21. Le médiateur a introduit le pourvoi par requête du 21 juin 2002, déposée au greffe de la Cour le 24 juin 2002. Le médiateur prie la Cour:

- d'annuler l'arrêt attaqué en ce qu'il déclare recevable le recours en indemnité;
- de déclarer ce recours comme étant irrecevable.

22. Par acte du 29 août 2002, enregistré par le greffe de la Cour le 2 septembre 2002, M. Lamberts a présenté un mémoire en réponse. Il prie la Cour:

- de rejeter le pourvoi;

- d'annuler l'arrêt attaqué en ce qui concerne le fond de la demande introduite en première instance et, partant:
- de condamner le médiateur aux dépens de l'instance.

— à titre principal:

- de condamner le médiateur à lui verser un montant de 2 468 787 euros à titre de dommages et intérêts pour préjudice matériel, ainsi qu'un montant de 124 000 euros à titre de dommages et intérêts pour préjudice moral, à majorer des intérêts judiciaires jusqu'au paiement complet;

23. Le 30 août 2002, le Parlement a présenté un mémoire en intervention au soutien des conclusions du médiateur. Le Parlement a été admis à intervenir par une ordonnance du président de la Cour du 30 octobre 2002.

24. Après un échange de pièces écrites, l'audience s'est tenue le 13 mai 2003.

VI — Moyens et arguments des parties

- de condamner le médiateur aux dépens de l'instance;

A — *Quant à la recevabilité*

— à titre accessoire:

- de condamner le médiateur à lui verser un montant de 1 234 934 euros à titre de dommages et intérêts pour préjudice matériel, ainsi qu'un montant de 124 000 euros à titre de dommages et intérêts pour préjudice moral, à majorer des intérêts judiciaires jusqu'au paiement complet;

25. Dans son pourvoi, le médiateur fait valoir que la décision du Tribunal de déclarer la demande recevable est, de même que sa motivation, contraire aux règles qui régissent l'accomplissement par le médiateur de sa mission.

26. Tout d'abord, l'arrêt attaqué heurte le schéma constitutionnel prévu par le traité CE en ce qui concerne la responsabilité du médiateur.

27. Le Tribunal a contrôlé la régularité de la procédure d'enquête menée par le médiateur et de la décision de ce dernier de clôturer la procédure. Ce faisant, le Tribunal a méconnu les limites qui s'imposent au contrôle juridictionnel des actes du médiateur. En l'espèce, le requérant conteste la manière dont sa plainte a été traitée par le médiateur, ainsi que les conclusions de ce dernier. Or, le contrôle de la légalité de la procédure d'enquête, des conclusions de celle-ci et des délais appartient au Parlement et non aux juridictions communautaires.

28. En outre, l'article 195, paragraphe 2, CE et l'article 8 de la décision 94/262 prévoient une procédure particulière pour le cas où le médiateur commettrait des fautes graves qui font douter de sa capacité à remplir sa fonction. Dans cette hypothèse, le Parlement peut demander à la Cour de le déclarer démissionnaire.

29. En deuxième lieu, le Tribunal a méconnu la distinction entre le recours en indemnité, d'une part, et les recours en annulation et en carence, d'autre part.

30. Le médiateur reconnaît qu'un citoyen peut introduire un recours en indemnité contre lui en raison de son action ou de son comportement. Un tel recours ne peut, cependant, pas viser la procédure d'enquête en elle-même, mais plutôt, par exemple, la violation d'une obligation qui incombe au

médiateur. À titre d'illustration, le médiateur cite le non-respect de la confidentialité des documents ou des informations.

31. Selon le médiateur, il n'existe aucune tradition constitutionnelle commune selon laquelle les enquêtes et les décisions des médiateurs pourraient être soumises à un contrôle juridictionnel. Au contraire, dans les pays nordiques, où l'institution du médiateur trouve son origine, un tel contrôle est exclu pour des motifs constitutionnels. Les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'appellent pas une conclusion différente. En effet, les plaignants ont toujours le droit d'ester en justice contre une institution ou un organisme communautaire. Ils ne sont donc pas forcés de saisir le médiateur et de former ensuite un recours contre les conclusions de ce dernier.

32. Selon la jurisprudence du Tribunal, les enquêtes et les décisions du médiateur ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle juridictionnel dans le cadre d'un recours en annulation ou en carence. En examinant en détail ces enquêtes et décisions dans le cadre de la procédure litigieuse, le Tribunal a néanmoins rendu possible un tel contrôle juridictionnel sous couvert d'un recours en indemnité. Le Tribunal se livre à une telle analyse, alors qu'il reconnaît que le contrôle par le juge doit rester limité.

33. En troisième lieu, le médiateur allègue que le recours en indemnité, bien qu'introduit contre lui, vise la réparation d'un préjudice provoqué par la Commission. L'enquête du médiateur n'a, cependant, pas été conçue pour protéger les intérêts individuels des citoyens concernés contre un dommage subi à la suite d'une faute commise par une institution.

34. M. Lamberts estime que c'est à raison que le Tribunal a déclaré son recours recevable. Ses arguments sont les suivants.

35. Tout d'abord, il conteste le point de vue du médiateur selon lequel son recours aurait pour objet le préjudice qu'il a subi en raison du comportement de la Commission. C'est le comportement fautif du médiateur dans le traitement de la plainte qui est visé. Le Tribunal l'a bien compris.

36. Deuxièmement, l'exclusion de la possibilité d'agir en indemnité contre le médiateur doit être considérée comme un déni de justice. En effet, le fait que des compétences soient conférées à une entité implique que celle-ci engage sa responsabilité lorsqu'elle néglige d'accomplir sa mission ou commet des fautes dans ce cadre. À l'audience, le requérant a également fait valoir que le médiateur doit être considéré comme le représentant du plaignant. Ce plaignant doit disposer d'un recours pour le cas où le représentant aurait failli à l'exécution de sa mission.

37. Un contrôle juridictionnel de la légalité des actes du médiateur garantit la légitimité du système et la sécurité juridique, même si le traité prévoit déjà un contrôle par le Parlement. M. Lamberts fait référence à une lettre du président du Parlement du 17 décembre 1999, dans laquelle celui-ci a déclaré que le Parlement ne pouvait pas intervenir dans une procédure interne du médiateur. En outre, le Parlement n'a pas le pouvoir d'ordonner l'indemnisation du plaignant pour le préjudice subi à la suite d'une faute du médiateur.

38. Notons que, dans son mémoire en réplique, le médiateur considère ladite lettre du président du Parlement comme un élément de preuve nouveau qui n'est pas admissible dans le cadre d'un pourvoi.

39. Enfin, M. Lamberts fait valoir que la question de la recevabilité ne peut pas être tranchée indépendamment de celle du fond.

40. Quant au Parlement, il se penche, tout d'abord, sur le rôle du médiateur dans le traitement des plaintes. À la suite d'une plainte pour mauvaise administration, le médiateur s'adresse à l'institution concernée. Le plaignant ne peut bénéficier de cette action du médiateur qu'indirectement, par le biais des effets qu'auront éventuellement les démarches du médiateur auprès de l'institution.

41. Le Parlement se rallie au point de vue du médiateur selon lequel le Tribunal n'a pas respecté la distinction entre les recours en indemnité, d'une part, et les recours en annulation et en carence, d'autre part. Lors de l'examen de la recevabilité, le Tribunal a eu recours à des interprétations très éloignées de la lettre et de l'esprit de la réglementation communautaire concernée. Le Parlement fait notamment référence aux points 57 et 59 de l'arrêt attaqué.

42. Une telle interprétation est susceptible de porter atteinte à la place qui revient au médiateur dans le traité, ainsi qu'à l'équitable institutionnel. Plus particulièrement:

- Le médiateur exerce ses fonctions en toute indépendance. Le traité fait, à cet égard, une distinction entre le contrôle juridictionnel et non juridictionnel. Le type de contrôle exercé par le Tribunal en l'occurrence fait double emploi.
- Le contrôle de légalité exercé par le Tribunal a pour effet de vider le pouvoir de contrôle du Parlement de sa substance. Ce dernier apprécie la conformité de l'action du médiateur dans son ensemble aux exigences du traité. Ce pouvoir culmine dans la possibilité, qui appartient au seul Parlement, de demander à la Cour de déclarer le médiateur démissionnaire. Le traité ne prévoit pas de double contrôle — politique et juridictionnel — sur le médiateur.

43. Le Parlement reconnaît qu'un citoyen peut intenter une action en indemnité contre le médiateur. Mais un tel recours doit être mis en rapport avec les devoirs incombant au médiateur en vertu des règles communautaires. Le comportement du médiateur doit être à l'origine du préjudice.

44. D'après le Parlement, le Tribunal s'appuie sur une motivation insuffisante en ce qui concerne les principes s'appliquant aux recours en indemnité. Le Tribunal rappelle le caractère autonome de ce recours, mais il n'en examine pas moins la légalité des actes du médiateur, et il le fait sans tirer toutes les conséquences qui s'imposent. Le Tribunal n'a, ainsi, tenu aucun compte du fait que l'action du médiateur n'a pas d'effet contraignant à l'égard de l'institution en ce qui concerne le préjudice subi par le requérant. Le comportement du médiateur ne peut pas aboutir à la mise en cause de sa responsabilité non contractuelle. Le seul comportement pouvant engendrer une responsabilité est celui de la Commission. Un recours en indemnité ne peut pas reposer sur l'illégalité d'un acte accompli par une institution, lorsque cet acte est dépourvu d'effets juridiques.

B — *Quant au fond*

45. Le recours intenté par M. Lamberts repose sur le non-respect par le Tribunal du droit communautaire. Premièrement, il se

prévaut de la violation de l'obligation de motivation des arrêts, prévue par le statut de la Cour de justice. Deuxièmement, il fait valoir qu'il y a eu violation de la réglementation communautaire concernant les missions et les compétences du médiateur, ainsi que des principes généraux du droit communautaire, tels que le respect de l'égalité de traitement entre les fonctionnaires et l'obligation de n'arrêter une décision que sur la base de motifs admissibles.

46. Le requérant fait grief au médiateur de ne pas avoir accompli la mission qui lui a été confiée, dans la mesure où:

- il ne lui a pas conseillé en temps utile d'introduire un recours devant le juge communautaire;
- il n'a pas tenté d'obtenir une solution à l'amiable.

47. M. Lamberts se prévaut encore, notamment, du fait que le médiateur reconnaît, dans son pourvoi, que le comportement de la Commission a entraîné un préjudice, ce qui aurait dû l'amener à prêter d'autant plus d'attention au traitement de la plainte.

48. En particulier, M. Lamberts soutient que le Tribunal a commis de graves erreurs d'appréciation. Ainsi, il ne pouvait pas déclarer que la Commission a refusé d'accorder à M. Lamberts la possibilité de se présenter une seconde fois à l'épreuve orale, étant donné que ce dernier n'a jamais demandé à présenter une seconde fois cette épreuve. C'est également à tort que le Tribunal a prétendu que ce n'est que dans la procédure devant lui que le requérant a évoqué des solutions alternatives. La conclusion tirée par le Tribunal au point 84 de l'arrêt attaqué, à savoir que ni le médiateur ni la Commission ne pouvaient prendre position sur ces solutions alternatives, est donc entachée d'erreur.

49. Dans sa réplique, le médiateur oppose un argument de procédure aux moyens avancés par M. Lamberts. Un pourvoi doit être limité aux questions de droit. Or, M. Lamberts se borne à contester des constatations factuelles du Tribunal. En outre, un pourvoi doit indiquer de façon précise les éléments critiqués de l'arrêt, ainsi que les arguments juridiques qui soutiennent cette demande. En l'occurrence, le requérant se contente de réitérer les moyens et les arguments qui ont déjà été présentés devant le Tribunal, y compris ceux que le Tribunal a expressément rejetés et qui étaient fondés sur les faits dont il a eu à connaître.

50. Le Parlement rejoint l'argumentation du médiateur.

VII — Statut et compétences du médiateur européen

tion de savoir si les actes qu'il a accomplis dans des cas particuliers sont susceptibles d'être soumis à un contrôle juridictionnel?

A — Introduction

51. À ce stade des présentes conclusions, il y a lieu d'évoquer le statut et les compétences du médiateur. Les aspects suivants doivent être distingués:

- Le médiateur doit-il être comparé à une juridiction, ou s'agit-il plutôt d'un organe investi de certaines compétences administratives?

52. Il nous paraît nécessaire que la Cour se prononce sur le statut et les compétences du médiateur avant de déterminer dans quelle mesure celui-ci peut être reconnu comme responsable par la juridiction communautaire en raison de fautes commises dans l'exercice de ses fonctions.

B — Les caractéristiques de la fonction de médiateur

- Quant au traitement de la plainte par le médiateur: cette procédure est-elle avant tout destinée à satisfaire le plaignant — ce qui la placerait dans le prolongement de la fonction du juge — ou l'intérêt général, lequel implique un meilleur contrôle sur les institutions communautaires?
- Quant au contrôle juridictionnel des actes du médiateur même: selon le droit communautaire, celui-ci assume une responsabilité générale vis-à-vis du Parlement. Dans quelle mesure, cependant, cette responsabilité générale a-t-elle une incidence sur la ques-

53. L'institution du médiateur est issue d'une longue tradition, qui a commencé par la nomination d'un médiateur en Suède en 1809. Entre-temps, l'institution — en tout cas, une institution très similaire — a été adoptée dans tous les États membres de l'Union européenne. En substance, il s'agit d'un organe qui examine les plaintes adressées par les administrés contre les pouvoirs publics, qui rédige un rapport et qui fait des recommandations à l'administration. L'indépendance du médiateur vis-à-vis de cette dernière est garantie par le fait qu'il est rattaché — ce qui était déjà le cas en Suède au XIX^e siècle — non au pouvoir exécutif, mais au parlement.

54. Depuis le traité sur l'Union européenne, les articles 21 CE et 195 CE ont créé un organe supplémentaire de la Communauté européenne, le médiateur.

55. L'institution du médiateur est l'un des instruments à l'aide desquels le traité concrétise la notion de citoyenneté de l'Union. Un citoyen victime d'un acte de mauvaise administration d'une institution ou d'un organe communautaire a le droit d'adresser une plainte au médiateur. À cet égard, ce dernier a un rôle à jouer dans la protection des droits du citoyen de l'Union. Il ressort expressément de l'historique de l'institution que celle-ci a été conçue comme l'un des mécanismes destinés à protéger les droits spécifiques du citoyen européen⁵.

56. Bien que la procédure de plainte auprès du médiateur vise à assurer la protection des droits du citoyen, il ne s'agit pas de la même protection que celle que garantirait une juridiction.

57. Sur ce point, nous renvoyons à la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne la notion de juridiction au sens de l'article 234 CE. Il y est constant que la Cour tient compte d'un ensemble d'élé-

ments tels que l'origine légale de l'organe, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de la procédure, l'application, par l'organisme, des règles de droit ainsi que son indépendance. Cette instance doit être appelée à se prononcer dans le cadre d'une procédure destinée à aboutir à une décision de caractère juridictionnel. Dans ce cadre, elle doit avoir le pouvoir de rendre des décisions de caractère obligatoire en appliquant les règles de droit⁶.

58. On retrouve dans la fonction du médiateur la plupart des caractéristiques ainsi énoncées par la Cour. L'institution trouve sa base légale dans l'article 195 CE, elle a un caractère permanent et son indépendance est consacrée à l'article 195, paragraphe 3, CE.

59. En revanche, la procédure applicable devant le médiateur ne présente que peu de points communs avec les caractéristiques énoncées ci-dessus d'une procédure juridictionnelle. Dans la manière de procéder à ses enquêtes, le médiateur jouit d'une grande liberté. Il est prévu que le plaignant et l'institution désignée doivent être associés au traitement de la plainte, mais cela ne suffit pas pour rendre cette procédure complètement contradictoire. Nous en voulons pour preuve l'article 6 des dispositions d'exécution, qui ne donne pas au

5 — Voir, pour une description, rapport du médiateur pour l'année 1995 sur le site www.euro-ombudsman.eu.int.

6 — Voir, notamment, arrêts du 12 novembre 1998, *Victoria Film* (C-134/97, Rec. p. I-7023, points 14 et 15), et du 14 juin 2001, *Salzmann* (C-178/99, Rec. p. I-4421, points 13 et 14).

médiateur un rôle d'intermédiaire entre les parties, mais prévoit seulement une coopération avec l'institution concernée. Le point le plus décisif est, cependant, que le médiateur n'a pas le pouvoir de prendre des décisions contraignantes à l'égard des parties. Son rôle n'est pas de trancher un litige. La procédure n'est donc pas orientée vers un tel objectif, mais — comme le médiateur lui-même l'indique dans son rapport pour l'année 1995 — elle est destinée à prévenir les litiges.

60. Compte tenu du fait que le médiateur n'a pas le pouvoir de prendre des décisions contraignantes, il est logique que le traité n'ait pas prévu de recours devant les juridictions communautaires à l'encontre de ses conclusions à l'issue de la procédure de plainte.

61. Vu sous cet angle, le médiateur ne présente pas les caractéristiques d'une juridiction. Ajoutons à cela que l'une des tâches confiées au médiateur consiste à formuler, à l'occasion d'une plainte, un commentaire critique qui ne vise pas à satisfaire les exigences du plaignant, mais qui est plutôt destiné à servir l'intérêt général.

62. Relevons encore que le médiateur a le pouvoir de procéder à une enquête de sa propre initiative. Il s'agit, là encore, d'un indice permettant de conclure que le médiateur est plutôt un organe adminis-

tratif qu'une instance comparable à une juridiction. Il est vrai que cette compétence vient compléter celle qui consiste à traiter des plaintes et ne constitue pas vraiment une deuxième compétence principale. Cela ressort de l'histoire de l'institution⁷, de la conception du médiateur même, selon laquelle le traitement des plaintes est sa mission principale⁸, ainsi que de la pratique suivie dans le fonctionnement de l'institution. Ainsi, le dernier rapport annuel disponible (celui de 2001) révèle que le médiateur a procédé à 204 enquêtes dans le cadre de plaintes, contre 4 ouvertes de sa propre initiative. Notons, cependant, que, dans nombre de cas, l'enquête ouverte d'initiative est suscitée par des plaintes antérieures qui font soupçonner l'existence d'un problème plus général.

63. En un mot, le médiateur n'offre pas de véritable protection juridique. Il doit être considéré comme un organe administratif chargé — principalement à l'occasion de plaintes — d'identifier, au nom de l'intérêt général, les cas de mauvaise administration au sein des institutions communautaires et de contribuer à leur élimination. Il est significatif, compte tenu de cette mission, que le médiateur soit nommé par le Parlement et qu'il soit tenu de présenter tous les ans un rapport à ce dernier concernant les enquêtes effectuées.

7 — À ce propos, voir chapitres I.1.1 et I.2.1 du rapport du médiateur pour l'année 1995, cité à la note 5.

8 — Voir chapitre I.4 du rapport du médiateur pour l'année 1995, cité à la note 5.

C — *La procédure suivie en cas de plainte*

64. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, le citoyen européen ne reçoit pas une protection comparable à celle que lui accorderait un juge. Le médiateur est avant tout compétent pour procéder à des enquêtes et il peut s'efforcer de trouver des solutions. Le médiateur peut clôturer son enquête avec une décision motivée qui ne peut, toutefois, contenir plus qu'un «commentaire critique» ou que des «recommandations».

65. La procédure devant le médiateur ne remplace donc pas la protection qu'offre un recours en justice. Nous rappelons, à ce propos, que le médiateur n'a, selon les termes de l'article 195 CE, pas de compétence pour enquêter sur des faits qui font ou ont fait l'objet d'une procédure juridictionnelle. La procédure de médiation vise avant tout à donner au citoyen la possibilité d'obtenir satisfaction dans des cas où il ne dispose pas d'un recours en justice, ou dans des cas où un tel recours ne peut pas aboutir à un résultat utile. La procédure de médiation vient donc compléter les dispositifs de protection proprement dite des droits.

66. Nonobstant ces considérations, le droit communautaire confère effectivement au plaignant certains droits procéduraux. Pour commencer, tout citoyen de l'Union peut, en vertu de l'article 21 CE, formuler une plainte et a le droit de recevoir une réponse rédigée dans la même langue que celle de la plainte. Les modalités des droits pro-

céduraux du plaignant figurent dans les dispositions d'exécution. Lorsqu'une enquête est ouverte — comme ce fut le cas en l'espèce —, le plaignant a le droit de prendre connaissance de l'avis que l'institution concernée a fait parvenir au médiateur et de présenter des observations sur cet avis. Puis, le médiateur rend une décision dont il informe le plaignant — et il s'agit là du seul droit dont ce dernier jouisse à ce stade.

67. Cela nous amène à parler du contenu de la décision du médiateur qui a constaté un cas de mauvaise administration. Il s'agit, tout d'abord (voir article 6 des dispositions d'exécution), de la tentative de trouver une solution à l'amiable entre le plaignant et l'institution. Cette tâche relève de la mission du médiateur, évoquée ci-dessus, de prévenir les contentieux juridictionnels. La procédure a donc tout d'abord le caractère d'une «conciliation». Ce n'est que si une solution à l'amiable paraît impossible que le médiateur prend d'autres mesures, à savoir formule un commentaire critique ou des projets de recommandations. L'institution concernée a le droit d'émettre un avis sur les projets de recommandations, après quoi le médiateur peut adresser un rapport au Parlement contenant des recommandations. L'institution visée n'est pas tenue de donner suite aux commentaires critiques ou aux recommandations.

68. Un autre élément pertinent en l'espèce est le fait que M. Lamberts ait reproché au médiateur de ne pas lui avoir conseillé de

saisir le Tribunal, à la suite de quoi le délai a expiré. En vertu de l'article 2, paragraphe 5, de la décision 94/262, le médiateur peut conseiller à la personne dont émane la plainte de s'adresser à une autre autorité. Cependant, le droit communautaire ne reconnaît pas expressément au plaignant un droit au renvoi.

69. À ce stade, se pose la question — et c'est sur ce point que porte le recours au fond de M. Lamberts — de savoir si le médiateur est, selon les circonstances, obligé de faire usage de ses compétences pour obtenir une solution à l'amiable et pour renvoyer une plainte. Le médiateur peut-il commettre une faute à l'encontre du plaignant en ne faisant pas usage de ces compétences?

D — *Le contrôle du médiateur*

70. L'article 195, paragraphe 3, CE consacre le principe de l'indépendance du médiateur. Le noyau de cette indépendance est contenu dans la deuxième phrase de cette disposition, qui prévoit que, dans l'accomplissement de ses devoirs, il ne sollicite ni n'accepte d'instructions d'aucun organisme. Il serait contraire aux garanties ainsi offertes que le médiateur fasse l'objet d'un contrôle dans l'exercice de ses fonctions.

71. Selon nous, le point de vue, défendu par le médiateur lui-même ainsi que par le Parlement, selon lequel il revient à ce dernier de contrôler la bonne exécution par le médiateur de ses tâches est incorrect. L'article 195 CE ne prévoit pas un tel contrôle. Le Parlement peut demander à la Cour de déclarer le médiateur démissionnaire, mais il ne peut le faire que dans des cas très particuliers. Or, il n'y a pas, dans le cadre de cette procédure de démission, de contrôle de l'accomplissement par le médiateur de ses tâches lors du traitement de plaintes particulières. Nous partons du principe que la démission ne peut se justifier qu'en cas d'appréciation négative de l'activité du médiateur dans son ensemble.

72. En outre — mais il ne s'agit pas là d'un contrôle de l'accomplissement des tâches —, le Parlement peut décider de ne pas renouveler le mandat du médiateur et d'en nommer un nouveau lorsque le mandat du précédent aura expiré. L'obligation du médiateur de faire rapport au Parlement ne relève pas davantage d'un mécanisme de contrôle de son activité. La nature de cette obligation est tout autre. Les rapports ont pour but de donner l'occasion au Parlement de se forger une opinion politique sur le fonctionnement — et parfois la mauvaise administration — des institutions. Il existe une autre raison qui rend peu plausible l'existence d'un pouvoir de contrôle du Parlement: le médiateur est également compétent pour constater des cas de mauvaise administration au sein du Parlement lui-même.

73. En définitive, ces considérations, à commencer par le fait que le Parlement lui-même n'a aucun pouvoir de contrôle, nous amènent à conclure que l'argument de ce dernier selon lequel un contrôle par la Cour ferait double emploi ne convainc pas.

74. La Cour elle-même n'a pas le pouvoir de vérifier le bon accomplissement par le médiateur de ses tâches, sauf dans le cadre de la procédure de démission mentionnée ci-dessus.

75. En résumé, le médiateur exerce ses fonctions de manière indépendante et en dehors de tout contrôle. Cela ne revient pas à dire que les conséquences juridiques d'une intervention concrète du médiateur ne peuvent faire l'objet d'aucun recours devant les juridictions communautaires. Cependant, un tel recours ne pourrait pas viser l'exercice par le médiateur de sa mission, mais bien assurer la protection juridique des intérêts du justiciable, directement lésés par l'acte incriminé.

76. Le traité ne prévoit aucun recours à l'encontre des décisions du médiateur. Ce dernier n'est, en effet, pas repris dans l'énumération de l'article 230 CE, ni mentionné dans une quelconque autre disposi-

tion du traité ou du droit dérivé⁹ ayant trait aux compétences de la Cour.

77. D'ailleurs, la question qui se pose est celle de savoir s'il est satisfait au principe, énoncé par la Cour, selon lequel les particuliers doivent effectivement avoir la possibilité de faire valoir en justice les droits qu'ils tirent de l'ordre juridique communautaire. La Cour estime, en effet, que le droit à une telle protection fait partie des principes généraux du droit qui découlent des traditions constitutionnelles communes aux États membres. Ce droit a également été consacré par les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁰.

78. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus (point 65), le droit communautaire confère au citoyen de l'Union certains droits dans le cadre de la procédure de médiation. Nous n'excluons pas que le droit à une protection juridique effective implique que les citoyens

9 — La Cour est, par exemple, compétente pour se prononcer sur la légalité des décisions prises par l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles) [article 63 du règlement (CE) n° 40/94 du Conseil, du 20 décembre 1993, sur la marque communautaire (JO L 11, p. 1)] ou par le contrôleur européen de la protection des données [article 32, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2000, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (JO L 8, p. 1)].

10 — Voir, notamment, arrêt du 25 juillet 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Conseil* (C-50/00 P, Rec. p. I-6677, point 39).

affectés par les décisions du médiateur doivent pouvoir disposer d'un recours contre celles-ci. Toutefois, cette question ne se pose pas en l'occurrence. En effet, M. Lamberts n'a introduit aucun recours de cet ordre, mais bien une action en indemnité.

79. L'absence d'une voie de recours administrative — qui serait expressément prévue par le droit communautaire — contre les décisions du médiateur ne permet pas de conclure que les actes de ce dernier ne peuvent pas provoquer un dommage pour lequel le droit communautaire prévoit une réparation. Au contraire, c'est précisément l'absence de recours administratif qui justifie une solution de rechange pour le citoyen lésé.

80. En l'espèce, la question se pose de savoir, dans le cadre de l'appréciation de la recevabilité du recours en première instance, si une indemnité peut être accordée par le biais de la procédure d'indemnisation prévue aux articles 235 CE et 288 CE.

E — *La responsabilité du médiateur*

81. Dans ses conclusions présentées dans l'affaire Köbler¹¹, l'avocat général Léger a

fait une analyse fouillée de la responsabilité des États en cas de préjudice causé aux particuliers.

82. Certains points de cette analyse — avec laquelle nous sommes d'accord — s'avèrent importants pour le règlement du présent litige. Il s'agit de:

- a) l'obligation de réparation en tant que principe fondamental du droit communautaire¹²;
- b) l'unité de l'État¹³;
- c) la signification de l'indépendance d'un organe en ce qui concerne sa responsabilité.

83. En ce qui concerne le point a), comme l'indique l'avocat général Léger, en se référant à l'arrêt *Brasserie du Pêcheur et Factortame*¹⁴, l'obligation de réparation est reconnu comme un principe fondamental

11 — Affaire C-224/01, conclusions présentées le 8 avril 2003 (arrêt du 30 septembre 2003, Rec. p. I-10239, p. I-10243).

12 — Voir point 35 des conclusions dans l'affaire Köbler, précitée.

13 — Voir point 44 et suiv. des conclusions dans l'affaire Köbler, précitée.

14 — Arrêt du 5 mars 1996 (C-46/93 et C-48/93, Rec. p. I-1029, points 22 et suiv. des conclusions de l'avocat général Tesaro).

du droit communautaire qui constitue le prolongement nécessaire du principe général de protection juridictionnelle effective et d'accès au juge.

84. En ce qui concerne le point b), s'agissant de la responsabilité de l'État, celui-ci est, dans l'ordre juridique international, considéré dans son unité. Il importe peu que la violation à l'origine du préjudice soit imputable au pouvoir législatif, judiciaire ou exécutif.

85. En ce qui concerne le point c), le comportement d'un organe indépendant du pouvoir exécutif doit aussi être considéré comme imputable à l'État. Il y a lieu de rejeter les arguments contraires qui s'appuient sur l'indépendance du pouvoir judiciaire — ou, comme en l'espèce, du médiateur. Cela étant, il faut, pour déterminer s'il s'est produit une violation suffisamment caractérisée du droit communautaire, tenir compte de la fonction spécifique d'un organe indépendant.

86. Cette analyse, qui concernait la responsabilité d'une juridiction nationale, est également applicable à la responsabilité des organes de la Communauté même. Il ressort, selon nous, de la jurisprudence de la Cour que, en cas de violation du droit

communautaire, il importe peu que le préjudice qui en résulte soit le fait d'un organe communautaire ou d'une instance nationale. En effet, ainsi qu'il ressort de l'arrêt Bergaderm et Goupil/Commission¹⁵, les conditions de mise en œuvre de la responsabilité des États membres pour les dommages causés aux particuliers en raison de la violation du droit communautaire ne doivent pas, en principe, différer de celles régissant la responsabilité de la Communauté dans des circonstances comparables.

87. Compte tenu de ces considérations, la Communauté peut être tenue pour responsable du comportement du médiateur. Quant à la question de savoir si une telle responsabilité s'impose dans un cas concret, il y a lieu d'examiner la fonction spécifique du médiateur. Il exerce sa mission en toute indépendance, n'est soumis à aucun contrôle et jouit d'une marge d'appréciation étendue pour l'examen des plaintes qui lui sont soumises.

88. Dans son analyse dans l'affaire Köbler, l'avocat général Léger retient comme élément décisif de la responsabilité le caractère excusable ou inexcusable de la faute commise¹⁶. Cette qualification dépend du degré de clarté et de précision de la règle de droit violée et de l'existence ainsi que de l'état de la jurisprudence de la Cour en la matière.

15 — Arrêt du 4 juillet 2000 (C-352/98 P, Rec. p. I-5291, point 41). Voir également arrêt Brasserie du Pêcheur et Factortame, cité à la note 14, au point 42.

16 — Point 139 des conclusions citées au point 11.

89. Nous partageons également ce point de vue, à ceci près que la question est, selon nous, plutôt de savoir si des actes peuvent être reprochés à l'organe incriminé que de savoir si ces actes sont ou non excusables. Si la règle de droit violée est claire et précise, le médiateur peut être rendu responsable. À cet égard, il faut — et nous y reviendrons plus en détail à partir du point 129 ci-dessous — non seulement considérer le libellé de la règle de droit enfreinte, mais aussi le but qu'elle poursuit.

sans même comporter une argumentation visant spécifiquement à identifier l'erreur de droit dont serait entaché l'arrêt attaqué, se limite à reproduire les moyens et les arguments qui ont déjà été présentés devant le Tribunal. En effet, un tel pourvoi constitue en réalité une demande visant à obtenir un simple réexamen de la requête présentée devant le Tribunal, ce qui échappe à la compétence de la Cour»¹⁷.

VIII — Étendue de l'appréciation du juge dans le cadre d'un pourvoi

92. Le médiateur et le Parlement déduisent de ce passage que le pourvoi en annulation de l'arrêt attaqué introduit par M. Lamberts ne peut pas recevoir de suite.

90. En vertu de l'article 225 CE, le pourvoi ne peut avoir pour objet que des questions de droit. En outre, le règlement de procédure de la Cour pose certaines limites aux arguments que les parties peuvent invoquer. Ainsi l'article 113, paragraphe 2, dudit règlement prévoit que le pourvoi ne peut pas modifier l'objet du litige devant le Tribunal, tandis que le paragraphe 1 du même article exclut les conclusions nouvelles.

93. Nous ne nous rallions pas à ce point de vue. Pour commencer, nous relevons que la formulation adoptée par la Cour est nuancée. Dans son arrêt ARAP e.a./Commission¹⁸, la Cour s'exprime de la manière suivante: «dès lors qu'un requérant conteste l'interprétation ou l'application du droit communautaire faite par le Tribunal, les points de droit examinés en première instance peuvent être à nouveau discutés au cours d'un pourvoi [...] En effet, si un requérant ne pouvait fonder de la sorte son pourvoi sur des moyens et arguments déjà utilisés devant le Tribunal, la procédure de pourvoi serait privée d'une partie de son sens». La Cour poursuit en déclarant qu'un

91. Il ressort de la jurisprudence de la Cour «qu'un pourvoi doit indiquer de façon précise les éléments critiqués de l'arrêt dont l'annulation est demandée ainsi que les arguments juridiques qui soutiennent de manière spécifique cette demande. [...] Ne répond pas à cette exigence le pourvoi qui,

17 — Arrêt Bergaderm et Goupil/Commission, cité à la note 15, points 34 et 35.

18 — Arrêt de la Cour du 16 mai 2002 (C-321/99 P, Rec. p. I-4287, points 49 et 50).

pourvoi vise précisément à mettre en cause la position arrêtée par le Tribunal sur plusieurs questions de droit qui lui ont été soumises en première instance.

94. Le pourvoi doit, cependant, comporter l'indication précise des aspects de l'arrêt attaqué qui sont critiqués et des moyens et arguments sur lesquels il s'appuie. Cela nous ramène à la procédure litigieuse. M. Lamberts tente de prouver que le Tribunal a enfreint le droit communautaire et désigne principalement certains aspects spécifiques de l'arrêt attaqué.

95. Le principal grief de M. Lamberts a trait à l'exécution par le médiateur de ses tâches¹⁹. Le requérant fait valoir que le médiateur, en ne le renvoyant pas au juge communautaire et en ne s'efforçant pas d'obtenir une solution à l'amiable, n'a pas accompli la mission qui lui a été confiée. En substance, M. Lamberts demande à ce que la Cour se prononce sur le contenu des tâches et des compétences que le droit communautaire a conférées au médiateur. Ainsi formulée, la question porte sur une question juridique concernant l'interprétation du droit communautaire. Nous considérons, par conséquent, ce grief comme recevable.

96. La Cour peut en outre, en appréciant cette question, répondre au point soulevé par M. Lamberts quant à savoir si le médiateur doit s'acquitter de ses tâches avec un soin accru lorsque le plaignant a subi un préjudice.

97. Il en est tout autrement des erreurs d'appréciation reprochées au Tribunal (voir point 48, ci-dessus). Il s'agit de porter un jugement sur des faits qui se sont produits pendant la procédure enclenchée par le dépôt de la plainte auprès du médiateur. En substance, M. Lamberts demande une nouvelle appréciation des faits, ce qui dépasse le cadre d'un pourvoi. Nous suggérons, par conséquent, à la Cour de considérer le grief relatif aux erreurs d'appréciation comme non recevable.

98. Le médiateur et le Parlement font, en outre, valoir que la lettre du président du Parlement du 17 décembre 1999 ne peut pas entrer en ligne de compte²⁰.

99. En vertu de l'article 113 du règlement de procédure de la Cour, les conclusions nouvelles ne sont pas admises. De plus, dans le cadre du pourvoi, on ne peut pas invoquer un grief que l'on n'avait pas encore fait valoir devant le Tribunal. Il faut toujours examiner si une partie reste dans le cadre du grief (ou moyen) invoqué devant le

19 — Voir points 45 et 46, ci-dessus.

20 — Voir point 38, ci-dessus.

Tribunal ou ouvre un débat entièrement nouveau²¹.

100. Nous sommes d'avis qu'on ne peut pas parler en l'occurrence de conclusions nouvelles. En première instance, M. Lamberts a soutenu que le médiateur était soumis au contrôle juridictionnel. Ce point de vue est contesté par le médiateur lui-même dans son pourvoi, au motif, notamment, que ce contrôle est une prérogative du Parlement. Le requérant cherche maintenant à se prévaloir de la lettre à l'appui de son allégation initiale. La lettre démontre que le contrôle exercé par le Parlement n'a pas le même caractère qu'un contrôle juridictionnel. En conclusion, la Cour peut prendre en compte la lettre du 17 décembre 1999 dans son appréciation.

IX — Appréciation de la recevabilité de la demande en première instance

A — *Les caractéristiques de la procédure en réparation et la responsabilité du médiateur*

101. Le médiateur aborde d'abord la question du fondement constitutionnel

contenu dans le traité et soutient que le contrôle juridictionnel sur les actes du médiateur est limité. C'est, selon lui, au Parlement, et non au juge communautaire, qu'il revient de contrôler la régularité des enquêtes. Le Parlement soulève des arguments analogues.

102. Ainsi que nous l'avons indiqué ci-dessus (point 73), nous considérons ce point de vue comme fondamentalement inexact. Le Parlement ne vérifie pas si le médiateur s'est convenablement acquitté de ses tâches dans des cas individuels. Le pouvoir de contrôle du juge communautaire n'est pas affecté par la compétence du Parlement.

103. Cela nous amène à la procédure de réparation des dommages prévue par le traité. L'article 288 CE contient la règle générale concernant la réparation des dommages causés par une institution communautaire ou par les membres de son personnel dans l'exercice de leurs fonctions. La Cour est compétente pour connaître des litiges dans ce domaine (article 235 CE). Cette compétence de la Cour ne se voit pas imposer de limites.

104. Les articles 235 CE et 288 CE reflètent les principes généraux qui sont à la

²¹ — Voir conclusions de l'avocat général Mischo dans l'affaire Cascades/Commission (arrêt du 16 novembre 2000, C-279/98 P, Rec. p. I-9693, points 38 à 40).

base de la théorie de la faute et de l'obligation de réparation qui s'y rattache. Dans les rapports sociaux, en substance, chacun assume en principe les conséquences des préjudices qu'il subit. Si, en revanche, le dommage a pour origine une faute commise par un tiers, ce dernier peut voir engager sa responsabilité et être amené, selon les circonstances, à devoir réparer le dommage provoqué. Cette obligation de réparation en matière délictuelle ou quasi-délictuelle peut être assumée tant par les pouvoirs publics que par les particuliers.

105. La procédure prévue aux articles 235 CE et 288 CE vise à la réparation des dommages provoqués par (la faute) des institutions communautaires et leurs agents. Comme le Tribunal le fait justement remarquer, la notion d'institution recouvre également «tous les autres organismes communautaires institués par le traité et destinés à contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté. Par conséquent, les actes pris par ces organismes dans l'exercice des compétences qui leur sont attribuées par le droit communautaire sont imputables à la Communauté, conformément aux principes généraux communs aux États membres visés à l'article 288, deuxième alinéa, CE»²².

106. Nous rappelons également que la compétence de la Cour de connaître des

recours en indemnisation intentés contre la Communauté est une compétence exclusive. Les juridictions nationales n'ont, à cet égard, aucun pouvoir²³.

107. Ajoutons que la procédure de réparation au titre de l'article 235 CE est d'autant plus importante que les décisions du médiateur ne sont susceptibles d'aucun recours. L'action en réparation est la seule par laquelle un citoyen de l'Union lésé par un acte du médiateur peut faire jouer une protection juridictionnelle effective²⁴.

108. Vu sous l'angle du citoyen de l'Union, cela signifie que, si celui-ci subit un préjudice du fait d'un acte ou d'une négligence commise par un organe communautaire, il doit pouvoir mettre en œuvre la responsabilité de cet organe. Il doit disposer d'une voie de recours lui permettant de rendre l'organe responsable, et ce de manière directe et aisée. Tel est l'objectif de l'article 235 CE. Peu importe au justiciable quel organe a provoqué le dommage ou dans le cadre de quelle mission de l'organe le dommage a été provoqué.

109. De ce point de vue, nous ne sommes pas d'accord avec les idées très réservées que le médiateur et le Parlement ont défendues dans le cadre de cette procédure en ce qui concerne la responsabilité du

22 — Voir point 49 de l'arrêt attaqué, qui comporte un renvoi à l'arrêt de la Cour du 2 décembre 1992, *SGEEM et Etroy/BEI* (C-370/89, Rec. p. I-6211, points 12 à 16).

23 — Voir, notamment, arrêt de la Cour du 26 novembre 2002, *First et Franex* (C-275/00, Rec. p. I-10943, point 43).

24 — Voir aussi point 79, ci-dessus.

médiateur. La fonction de médiateur a précisément été instituée afin que le citoyen de l'Union dispose d'une voie de recours contre les actes de mauvaise administration d'une institution communautaire. En d'autres termes, le médiateur est là lorsque le citoyen de l'Union se sent lésé par un acte ou une omission d'une institution communautaire.

110. Il serait, à notre avis, contraire à l'essence de l'institution du médiateur si le citoyen, victime du comportement de ce même médiateur, ne disposait d'aucune voie de recours. Tel serait évidemment le cas si un acte ou une omission du médiateur provoquait un dommage. Il aurait donc, selon nous, été conforme à la mission du médiateur que celui-ci plaide pour une responsabilité aussi large que possible. Ces considérations valent également pour le Parlement, élu par les citoyens de l'Union.

111. En résumé, le médiateur peut être tenu pour responsable de ses actes en vertu des articles 235 CE et 288 CE. Le droit communautaire n'y pose aucune limite.

112. Dans l'appréciation du caractère fautif du comportement du médiateur, il faut naturellement tenir compte des tâches particulières que celui-ci a pour mission d'accomplir.

B — Les conditions de la responsabilité et, plus particulièrement, la régularité des actes administratifs

113. Le médiateur et le Parlement font valoir qu'il est fait usage à mauvais escient de la procédure de réparation des dommages, afin de mettre en cause la régularité de l'action ou de l'inaction du médiateur.

114. Cette allégation nous amène à examiner les conditions posées par la Cour en ce qui concerne la responsabilité des pouvoirs publics, étant entendu qu'il n'y a pas lieu de faire de distinction entre le comportement des organes communautaires et celui des autorités nationales (voir point 84, ci-dessus). Selon une jurisprudence constante, il ne peut être question de responsabilité non contractuelle de la Communauté et de droit à réparation du préjudice subi que si un certain nombre de conditions sont réunies, à savoir le caractère fautif du comportement reproché aux institutions communautaires, résultant de la violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit, l'objectif de la règle de droit enfreinte, qui doit être de conférer des droits à des particuliers, le caractère réel du préjudice subi ainsi que l'existence d'un lien de causalité entre le comportement incriminé et le préjudice allégué.

115. Il en résulte qu'une appréciation du caractère fautif du comportement dommageable est inéluctable si l'on veut établir la responsabilité éventuelle d'une autorité

administrative. En effet, le caractère fautif d'un comportement est l'une des conditions sur lesquelles repose l'obligation de réparation. Nous laissons de côté la possibilité d'une responsabilité de la Communauté du fait d'un acte licite. Le législateur communautaire n'a encore jamais prévu une telle responsabilité. Ce nonobstant, la Cour n'a pas complètement exclu une telle responsabilité, encore qu'elle la soumette à des conditions très sévères²⁵. La doctrine de la responsabilité des autorités du fait d'actes licites est sans pertinence en l'espèce, et ne pourrait d'ailleurs être d'aucune utilité, compte tenu de la sévérité des conditions auxquelles la Cour la soumet.

116. En conclusion, si une juridiction communautaire ne pouvait pas apprécier la licéité du comportement d'une institution, la procédure prévue à l'article 235 CE serait privée de sens. En outre — et nous insistons une nouvelle fois sur ce point —, c'est précisément parce qu'aucune voie de recours n'est expressément prévue pour le citoyen lésé qu'il y a lieu de permettre l'appréciation du caractère fautif du comportement du médiateur dans le cadre de la procédure prévue à l'article 235 CE. Le droit communautaire reconnaît, en effet, au citoyen de l'Union le droit à une protection juridique effective.

117. Par conséquent, nous ne partageons pas le point de vue du médiateur et du

Parlement. Comme le Tribunal l'a affirmé à juste titre, au point 58 de l'arrêt attaqué, cette procédure constitue une voie de recours autonome. Le Tribunal renvoie, à cet égard, à sa jurisprudence ainsi qu'à celle de la Cour, d'où il ressort que la procédure de réparation peut concerner tout préjudice découlant d'un acte, qu'il soit juridiquement contraignant ou non, ou d'un comportement, imputable à une institution ou à un organe communautaire. En résumé, la procédure prévue à l'article 235 CE ne vise pas qu'une seule forme de préjudice.

118. L'argument du Parlement selon lequel seuls les actes sortissant des effets juridiques peuvent donner lieu à la mise en cause de la responsabilité de la Communauté doit également être écarté.

119. Il n'y a pas davantage lieu pour les juridictions communautaires de se montrer réservées dans leur appréciation. La retenue dans l'appréciation concerne en l'occurrence un autre point. Ainsi que le rappelle à raison le Tribunal, le médiateur jouit d'une marge d'appréciation étendue. Le juge ne doit faire preuve de retenue que dans son examen de l'usage de cette marge d'appréciation. Il ne peut pas se mettre à la place de l'organe administratif. C'est ici qu'intervient la notion de violation suffisamment caractérisée. La Cour retient comme critère décisif d'une telle violation la méconnaissance manifeste et grave, par un organe communautaire, des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation. En revanche, lorsque l'organe en cause ne dispose que

25 — Voir arrêt du 15 juin 2000, Dorsch Consult/Conseil et Commission (C-237/98 P, Rec. p. I-4549, points 18 et 19).

d'une marge d'appréciation considérablement réduite, voire inexistante, la simple infraction au droit communautaire peut suffire à établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée²⁶.

120. Dans l'hypothèse où un organe administratif dispose d'un large pouvoir d'appréciation, le juge communautaire doit vérifier si cet organe a dépassé les limites de ce pouvoir et a ainsi commis une faute. Si ces limites sont dépassées, on peut parler de violation suffisamment caractérisée.

C — *L'origine du dommage*

121. Le troisième point soulevé par le médiateur a trait à l'origine du dommage. Celui-ci est survenu par le fait de la Commission, et la procédure intentée devant le médiateur ne viserait pas à sa réparation. Pour ce motif, le recours ne serait pas recevable. M. Lamberts s'oppose à cette conclusion en arguant que le médiateur lui-même a commis des fautes graves qui ont occasionné le préjudice.

122. Nous nous rallions au point de vue du médiateur selon lequel il ne peut pas être

tenu pour responsable du comportement de la Commission. Il est vrai que les articles 235 CE et 288 CE consacrent l'existence de la responsabilité non contractuelle de la Communauté européenne en tant que telle, mais cela ne signifie pas qu'un organe peut être tenu pour responsable du préjudice causé par le fait d'un autre organe ou d'une institution. Une action en réparation doit être dirigée contre l'organe ou l'institution qui a provoqué le dommage.

123. Or, la demande de M. Lamberts en première instance concerne le dommage qu'il a souffert à la suite de fautes de service qu'il reproche au médiateur. Il allègue, en avançant divers arguments, qu'il a subi le dommage à cause de la manière dont sa plainte a été traitée par le médiateur. Il n'agit pas contre la décision initiale de la Commission.

124. Compte tenu de l'objet de l'action ainsi formulé par M. Lamberts, le Tribunal pouvait déclarer l'action recevable. En effet, le recours était dirigé contre des actes du médiateur lui-même. La question de savoir si le comportement du médiateur est vraiment à l'origine du dommage allégué ne relève pas de la recevabilité de l'action et doit être résolue lors de l'appréciation sur le fond.

26 — Voir arrêt Bergaderm et Goupil/Commission, cité à la note 15, points 43 et 44.

D — *En conclusion*

— le dommage doit être réel, et

125. Compte tenu des considérations qui précèdent, nous parvenons à la conclusion que c'est à juste titre que le Tribunal a déclaré recevable le recours intenté en première instance. En conséquence, le pourvoi du médiateur doit être rejeté.

— il doit exister un lien de causalité entre le comportement et le préjudice invoqué.

X — *Appréciation sur le fond*

Nous aborderons ensemble les deux premiers critères, qui concernent surtout la faute, ainsi que les troisième et quatrième, qui concernent le préjudice.

A — *Introduction*

126. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, il ressort d'une jurisprudence constante que la responsabilité non contractuelle de la Communauté et le droit d'obtenir une indemnité pour le préjudice subi supposent que soient réunies les conditions suivantes:

127. La Cour peut restreindre son appréciation au moyen soulevé par M. Lamberts concernant l'exécution par le médiateur de ses tâches. Au point 97, ci-dessus, nous avons déjà conclu que les autres griefs du requérant n'étaient pas recevables.

128. En particulier, les questions qui se posent sont les suivantes:

- la faute reprochée à une institution communautaire doit résulter d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit;
- la règle de droit violée doit avoir pour objet de conférer des droits aux particuliers;

- Quant à la possibilité de renvoyer une plainte à une autre autorité compétente (article 2, paragraphe 5, de la décision 94/262 et article 2.5 des dispositions d'exécution), dans quelle mesure cette compétence du médiateur peut-elle être considérée comme un devoir?

— Quant à la tentative de trouver une solution à l'amiable, prévue à l'article 6 des dispositions d'exécution, dans quelle mesure cette disposition comporte-t-elle une obligation pour le médiateur?

B — Le renvoi à une autre autorité compétente

129. L'article 2, paragraphe 5, de la décision 94/262 et l'article 2.5 des dispositions d'exécution ne prévoient, en ce qui concerne le renvoi de la plainte, qu'une compétence et non une obligation du médiateur. Le renvoi est avant tout formulé comme un service que le médiateur rend au plaignant et non comme un devoir. Dès lors, le médiateur qui ne renvoie pas la plainte reste dans les limites de son pouvoir d'appréciation et il ne commet pas de violation suffisamment caractérisée de la décision 94/262 et des dispositions d'exécution.

130. Toutefois, pour que le médiateur satisfasse à toutes les obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire, il ne suffit pas, selon nous, qu'il n'ait pas dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation et qu'il ait ainsi respecté à la lettre les règles communautaires applicables. En effet, on peut enfreindre le droit communautaire non seulement si un comportement n'est pas conforme au texte

d'une réglementation, mais également si la violation a porté sur un principe du droit.

131. Un principe applicable en l'espèce est, selon nous, le devoir de sollicitude. Le renvoi d'une plainte n'est pas, à notre avis, une possibilité dont le médiateur est libre de faire usage ou non à son gré. La sollicitude dont le médiateur aussi doit faire preuve dans le cadre de l'accomplissement de sa mission peut rendre nécessaire le recours à cette possibilité. Tel peut certainement être le cas lorsque, comme en l'espèce, le recours dont le plaignant dispose devant le juge communautaire doit être introduit dans un certain délai. Il est vrai que le non-renvoi de la plainte n'a pas pour effet de priver le plaignant d'une voie de recours à une juridiction, mais cela n'empêche pas qu'une telle omission peut ne pas être conforme à l'un des objectifs pour lesquels la fonction de médiateur a été créée. Il appartient, en effet, au médiateur de faire en sorte que le plaignant puisse bénéficier le plus facilement possible des possibilités d'obtenir satisfaction, et non de rendre sa tâche plus compliquée. Le principe de sollicitude suppose donc que le médiateur n'use pas avec trop de légèreté de son pouvoir de renvoyer la plainte devant une autre autorité compétente.

132. Cela étant dit, la question se pose de savoir si ce manque de sollicitude est éga-

lement constitutif d'une faute à l'encontre du plaignant. Nous estimons que, en omettant de renvoyer la plainte, le médiateur n'a pas commis de faute. C'est le plaignant lui-même, comme le déclare justement le Tribunal, qui choisit de ne pas saisir le juge communautaire. En d'autres termes, le plaignant est responsable de son propre choix.

communautaire soit respecté. Strictement parlant, elle n'est pas tenue d'accorder des exceptions aux candidats malades. Ce nonobstant, il peut être souhaitable, du point de vue du principe de sollicitude, de tenir compte de cette éventualité. Une plainte formulée auprès du médiateur peut donner l'occasion à la Commission de revoir sa pratique. C'est effectivement ce qui s'est produit en l'occurrence, bien que M. Lamberts lui-même n'en ait pas profité.

133. S'il choisit de ne pas introduire de recours (dans le délai imparti), il ne peut pas le reprocher ensuite au médiateur. Le Tribunal considère également, à ce propos, qu'un membre du personnel d'une institution communautaire est, plus que tout autre, censé connaître ses droits.

C — *La solution à l'amiable*

134. De surcroît, nous relevons encore ce qui suit. Par définition, le choix qui est donné au citoyen de l'Union de se tourner soit vers le juge, soit vers le médiateur n'est pas un choix entre une solution plus efficace (le juge) ou moins efficace (le médiateur). Une conciliation fait bien plus de sens dans nombre de litiges entre une autorité et un administré qu'une procédure juridictionnelle. Si un organe administratif a respecté les règles applicables à la lettre, mais n'a pas prêté entièrement attention aux intérêts du particulier lésé, une procédure devant le juge n'est d'aucune utilité pour ce dernier. Tel semble être le cas en l'espèce. La Commission est libre d'organiser un concours de titularisation quand elle le veut, pour peu, évidemment, que le droit

135. La question de la recherche d'une solution à l'amiable est régie par l'article 6 des dispositions d'exécution. Le médiateur doit s'efforcer de parvenir à une solution à l'amiable, ce qu'il fait en coopérant avec l'institution au sein de laquelle les actes de mauvaise administration ont été constatés. Pour le plaignant, la mission de parvenir à une solution à l'amiable est l'instrument le plus important dont dispose le médiateur. Or, le médiateur doit seulement s'efforcer de rechercher une telle solution, et il dispose d'une marge d'appréciation très étendue pour déterminer si elle est possible ou si elle a une chance de succès.

136. Cette marge étendue est conforme à la nature de la procédure de médiation, qui tient principalement de la conciliation des

parties. L'obligation du conciliateur est une obligation de moyen et non de résultat. Un tel résultat dépend de la bonne disposition des parties. En outre, un conciliateur doit pouvoir constater que la conciliation ne présente pas (ou plus) d'utilité.

une interprétation correcte du droit communautaire. Par conséquent, il y a lieu de déclarer le pourvoi de M. Lamberts non fondé.

137. En ce qui concerne l'étendue du pouvoir d'appréciation du médiateur, le Tribunal a déclaré²⁷ que la responsabilité non contractuelle de ce dernier ne peut être engagée qu'en présence d'une méconnaissance flagrante et manifeste des obligations qui lui incombent. Cette conception nous paraît correcte. En l'espèce, une telle violation caractérisée supposerait nécessairement que le médiateur ait manifestement négligé de concilier les parties, alors que cela était possible.

E — *Le préjudice et le lien de causalité*

140. Nous désirons compléter notre propos par quelques remarques à propos du préjudice subi et du lien de causalité entre le comportement du médiateur et ledit préjudice.

138. La question de savoir si l'on est, dans un cas concret, en présence d'une méconnaissance flagrante et manifeste est une question de fait et elle échappe à l'appréciation de la Cour dans le cadre d'un pourvoi.

D — *Appréciation générale*

139. Nous pensons que la Cour peut, en l'espèce, considérer les constatations du Tribunal, selon lesquelles le médiateur n'a pas commis de faute, comme fondées sur

141. Commençons par le préjudice. La question de savoir si M. Lamberts a effectivement subi un préjudice aussi important qu'il le prétend est une question de fait qui ne peut pas être appréciée dans le cadre d'un pourvoi. Dans la mesure où le Tribunal n'a pas abordé la question du préjudice dans l'arrêt attaqué — et il n'était pas tenu de le faire —, nous n'en tiendrons pas compte. Par conséquent, nous considérons également comme sans incidence, dans le cadre du présent pourvoi, la constatation par M. Lamberts²⁸ du fait que le médiateur a effectivement reconnu l'existence d'un préjudice.

27 — Point 79 de l'arrêt attaqué.

28 — Voir point 47, ci-dessus.

142. Cela nous amène à la question du lien de causalité. Le préjudice allégué par M. Lamberts résulte d'une décision de la Commission et non d'un acte du médiateur. Le dommage qu'il a souffert résulte, en effet, du fait qu'il n'a pas réussi le concours de titularisation et n'a donc pas pu entrer au service de la Commission. Le médiateur n'est pas compétent pour porter atteinte à cette décision de la Commission. Autrement dit, l'existence d'un lien de causalité entre le comportement du médiateur et la survenance du dommage n'est pas établie.

143. Nous relevons encore que M. Lamberts a fait valoir, outre le préjudice maté-

riel résultant du comportement de la Commission, un préjudice moral résultant, ainsi qu'il ressort du point 61 de l'arrêt attaqué, des effets offensants et destructeurs des fautes de service commises par le médiateur dans le cadre du traitement de la plainte. D'après cette formulation, le lien de causalité semble exister en ce qui concerne le préjudice moral. Selon les termes de son recours, la demande de M. Lamberts relative à ce préjudice n'a pas un caractère distinct, mais elle vient compléter la demande portant sur le préjudice matériel subi. Si, par conséquent, la Cour devait consentir à statuer sur le préjudice, la demande concernant le préjudice moral ne devrait pas faire l'objet d'une appréciation séparée.

XI — Conclusion

144. Compte tenu de ce qui précède, nous proposons à la Cour de:

- déclarer le pourvoi du médiateur européen non fondé;
- déclarer non fondée la demande de M. Lamberts en annulation de l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 10 avril 2002, Lamberts/Médiateur (T-209/00), telle que formulée dans son mémoire en réponse.