Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PEDRO CRUZ VILLALÓN
présentées le 1er avril 2014 [1]

Affaires C-549/12 P et C-54/13 P

République fédérale d'Allemagne
contre

Commission européenne

«Pourvois — Fonds européen de développement régional (FEDER) — Programme opérationnel relevant de l'objectif nº 1 (1994-1999), concernant la région du Land de Thuringe et Berlin-Est (Allemagne) — Réduction du concours financier communautaire initialement octroyé — Méthode d'extrapolation — Corrections financières nettes — Règlement (CEE) nº 2052/88 — Règlement (CEE) nº 4253/88»

1. Dans le cadre de deux pourvois formés contre deux arrêts du Tribunal de l'Union européenne ayant rejeté les recours en annulation engagés par la République fédérale d'Allemagne à l'encontre de deux décisions de la Commission européenne ayant réduit certains concours du Fonds européen de développement régional (FEDER), se pose la question de l'applicabilité au cas d'espèce de la jurisprudence élaborée pour d'autres fonds structurels en matière de réduction des aides financières [2]. Le problème qui se pose en particulier est celui de savoir si, dans le cas du FEDER, les erreurs administratives commises par les autorités nationales constituent une irrégularité au sens de l'article 24, paragraphe 2, du règlement (CEE) nº 4253/88 [3] et, surtout, si la Commission peut procéder à des corrections financières au moyen de la méthode d'extrapolation.

I – Le cadre juridique

2. Le règlement nº 2052/88 [4] du Conseil, du 24 juin 1988, concernant les missions des fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, fixe le cadre réglementaire du FEDER, destiné à corriger les principaux déséquilibres régionaux dans l'Union européenne.

1 — Langue originale: l'espagnol.

2 — Voir notamment arrêts du 6 octobre 1993, Italie/Commission (C-55/91, Rec. p. I-4813), du 30 novembre 2000, HMIL (C-436/98, Rec. p. I-10555), et du 4 mars 2004, Allemagne/Commission (C-344/01, Rec. p. I-2081).

3 — Règlement du Conseil du 19 décembre 1988 portant dispositions d'application du règlement (CEE) nº 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part (JO L 374, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) nº 2082/93 du Conseil, du 20 juillet 1993 (JO L 193, p. 20) (ci-après le «règlement nº 4253/88»).

4 — JO L 185, p. 1, tel que modifié par le règlement (CEE) nº 2081/93 du Conseil, du 20 juillet 1993 (JO L 193, p. 5).

3. Le règlement nº 4253/88 établit en son article 23, sous l'intitulé «Contrôle financier», ce qui suit:

«1. Afin de garantir le succès des actions menées par des promoteurs publics ou privés, les États membres prennent les mesures nécessaires pour:

— vérifier régulièrement que les actions financées par la Communauté ont été menées correctement,

— prévenir et poursuivre les irrégularités,

— récupérer les fonds perdus à la suite d'un abus ou d'une négligence […].

2. Sans préjudice des contrôles effectués par les États membres conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, […] des fonctionnaires ou agents de la Commission peuvent contrôler sur place, notamment par sondage, les actions financées par les Fonds structurels.

[…]»

4. L'article 24 du règlement nº 4253/88, intitulé «Réduction, suspension et suppression du concours», prescrit ce qui suit:

«1. Si la réalisation d'une action ou d'une mesure ne semble justifier qu'une partie du concours financier qui lui a été alloué, la Commission procède à un examen approprié du cas dans le cadre du partenariat, en demandant notamment à l'État membre ou aux autres autorités désignées par celui-ci pour la mise en œuvre de l'action de présenter leurs observations dans un délai déterminé.

2. Suite à cet examen, la Commission peut réduire ou suspendre le concours pour l'action ou la mesure concernée si l'examen confirme l'existence d'une irrégularité, et notamment d'une modification importante qui affecte la nature ou les conditions de mise en œuvre de l'action ou de la mesure et pour laquelle l'approbation de la Commission n'a pas été demandée.

[…]»

5. Conformément à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement (CEE, Euratom) nº 2988/95 [5], «[e]st constitutive d'une irrégularité toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés ou à des budgets gérés par celles-ci, soit par la diminution ou la suppression de recettes provenant des ressources propres perçues directement pour le compte des Communautés, soit par une dépense indue.»

6. L'article 8 du règlement (CE) nº 2064/97 [6] dispose ce qui suit:

«1. Au plus tard lors de la demande de versement du paiement final et lors de la présentation du certificat final des dépenses pour chaque forme d'intervention, les États membres font parvenir à la Commission une déclaration établie […] par une personne ou un service indépendant dans ses fonctions du service d'exécution. La déclaration fait la synthèse des conclusions des contrôles effectués les années précédentes et se prononce sur la validité de la demande de versement du paiement final ainsi que sur la légalité et la régularité des opérations concernées par le certificat final des dépenses.

5 — Règlement du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312, p. 1).

6 — Règlement du 15 octobre 1997 arrêtant les modalités détaillées d'application du règlement (CEE) nº 4253/88 du Conseil en ce qui concerne le contrôle financier effectué par les États membres sur les opérations cofinancées par les Fonds structurels (JO L 290, p. 1).

2. La déclaration visée au paragraphe 1 fait état des déficiences importantes constatées au niveau de la gestion ou du contrôle ainsi que de la fréquence élevée des irrégularités constatées, si ces déficiences et irrégularités empêchent de se prononcer positivement sur la validité de la demande de versement du paiement final et du certificat final des dépenses. La déclaration doit également, dans ces circonstances, estimer l'étendue du problème et évaluer son impact financier.

Dans un tel cas, la Commission peut faire effectuer un contrôle supplémentaire en vue d'identifier les irrégularités et d'en obtenir la correction dans un délai déterminé.»

II – Les faits

A – *Affaire C-549/12 P*

7. À la demande du gouvernement allemand, et par décision C (94) 1939/5, du 5 août 1994, la Commission a approuvé le programme opérationnel pour le Land de Thuringe (Allemagne) relevant de l'objectif nº 1 en République fédérale d'Allemagne (Arinco nº 94.DE.16.005), qui prévoyait une participation des fonds structurels de 1 021 771 000 écus. Par décision C (99) 5087, du 29 décembre 1999, cette participation a été portée à 1 086 827 000 euros, le FEDER assurant un cofinancement à hauteur d'un montant maximal de 1 020 719 000 euros.

8. Pour la mesure 2.1, concernant l'appui aux petites et moyennes entreprises (PME), la décision C (99) 5087 a fixé le montant total des dépenses à 674 104 000 euros et la contribution provenant du FEDER à 337 052 000 euros.

9. Le ministère de l'Économie et des Transports du Land de Thuringe a été désigné comme autorité de gestion.

10. Au cours de l'année 2001, la Commission a procédé à un audit des systèmes de gestion et de contrôle dans le Land de Thuringe, et a présenté le 30 janvier 2002 son rapport final contenant des recommandations.

11. Les autorités allemandes ayant présenté la déclaration visée à l'article 8 du règlement nº 2064/97 ainsi que leur demande de versement du paiement final concernant le programme opérationnel en question, la Commission a clôturé l'intervention et procédé au paiement final à hauteur du montant demandé le 27 juin 2003.

12. Postérieurement à la clôture de l'intervention, la Cour des comptes des Communautés européennes a effectué plusieurs visites de contrôle au cours de l'année 2003 et a transmis le 22 juin 2004 son rapport de contrôle provisoire aux autorités allemandes, lesquelles lui ont, à leur tour, adressé des informations supplémentaires par courriers des 31 août et 13 octobre 2004.

13. Par courrier du 17 janvier 2005, la Cour des comptes a transmis son rapport de contrôle aux autorités allemandes. Ce rapport de contrôle a relevé plusieurs irrégularités individuelles et systémiques relatives à des opérations spécifiques, telles que le financement d'entreprises n'entrant pas dans la définition des PME, la déclaration de dépenses inéligibles [futurs loyers, taxe sur la valeur ajoutée (TVA), remises], des erreurs dans le calcul du concours maximal et l'absence de pièces justificatives pour certains types de dépenses, comme les frais généraux ou les fonds propres. Le rapport a également mis en exergue des insuffisances dans les systèmes de gestion et de contrôle du programme opérationnel en question. Le taux d'erreur des 28 projets relevant de la mesure 2.1 était de 31,36 %.

14. Par courrier du 19 octobre 2006, la Commission a transmis aux autorités allemandes les premiers résultats de son examen du rapport de contrôle de la Cour des comptes en les invitant à lui faire part de leurs observations.

15. Par courrier du 5 janvier 2007, les autorités allemandes ont répondu à la Commission en s'opposant à l'application de corrections financières extrapolées et en fournissant des pièces justificatives supplémentaires attestant de l'éligibilité de certaines dépenses.

16. Par décision C (2008) 1690 final, du 30 avril 2008, la Commission a réduit de 81 425 825,67 euros le concours financier du FEDER au programme opérationnel en question, en raison des irrégularités individuelles et systémiques constatées dans le cadre de la mesure 2.1, en application de l'article 24 du règlement nº 4253/88. La Commission a procédé à une extrapolation du taux d'erreur à l'ensemble de la mesure 2.1, prenant pour base un taux d'erreur de 23,88 %. Ainsi, elle a calculé un montant de 1 232 012,70 euros au titre des irrégularités individuelles et un montant de 80 193 812,97 euros pour les irrégularités systémiques.

17. Aux termes de la décision C (2008) 1690 final, les erreurs systémiques constatées sont les suivantes:

— financement octroyé à une entreprise n'étant pas une PME;

— bénéficiaire n'ayant pas satisfait aux critères nationaux applicables aux PME pour un financement supplémentaire de 15 %;

— dépenses inéligibles déclarées en liaison avec les contrats de location.

B – *Affaire C-54/13 P*

18. Par la décision C (94) 1973, du 5 août 1994, la Commission a approuvé le programme opérationnel pour la région Land Berlin (Est) relevant de l'objectif nº 1 en République fédérale d'Allemagne (Arinco nº 94.DE.16.006). Cette décision prévoyait une participation des fonds structurels de 743 112 000 écus, portée par la suite à 779 154 000 euros, dont 540 886 000 euros provenant du FEDER.

19. Le ministère de l'Économie, de la Technologie et des Femmes du Land Berlin a été désigné comme autorité de gestion.

20. Les autorités allemandes ont transmis leur demande de paiement définitif le 24 mars 2003.

21. Entre les mois de février 2004 et mars 2005, la Commission et une entreprise d'audit externe mandatée par celle-ci ont, dans le cadre des audits de clôture des programmes cofinancés par le FEDER au cours de la période de programmation 1994-1999, effectué plusieurs visites de contrôle.

22. Par courriers des 31 mai et 15 décembre 2005, la Commission a communiqué aux autorités allemandes son rapport d'audit, dans lequel elle a constaté plusieurs irrégularités systémiques concernant des opérations spécifiques, dont notamment la déclaration de dépenses inéligibles (telles que, par exemple, des dépenses sans déduction des produits de vente, des frais généraux non encourus réellement, des déclarations de dépenses excédant les dépenses réelles), des infractions aux règles de passation des marchés et l'absence de justificatifs. Pour les 29 projets de l'intervention qui ont effectivement été contrôlés, le taux d'erreur initial était de 7,56 %. Sur les 36 projets sélectionnés, sept n'avaient pas pu être contrôlés pour cause de liquidation des bénéficiaires finaux.

23. Les autorités allemandes ayant présenté leurs observations sur ces constatations et transmis des informations supplémentaires, la Commission leur a communiqué, par courrier du 26 janvier 2007, ses conclusions provisoires à la suite de l'audit effectué. Les autorités allemandes y ont répondu en s'opposant à l'application de corrections financières forfaitaires et extrapolées et en produisant des preuves supplémentaires attestant de la légalité des dépenses.

24. Par décision C (2008) 1615 final du 29 avril 2008, la Commission a réduit de 12 900 719,52 euros, soit de 2,68 %, le montant du concours financier du FEDER au programme global. Elle se base, dans cette décision, sur un taux d'erreur de 3,63 % s'agissant des 29 projets contrôlés.

III – Les arrêts attaqués

25. La République fédérale d'Allemagne a formé deux recours devant le Tribunal, qui ont tous deux été rejetés par arrêts du 19 septembre 2012, Allemagne/Commission (T-265/08, non encore publié au Recueil, ci-après le «premier arrêt attaqué»), et du 21 novembre 2012, Allemagne/Commission (T-270/08, non encore publié au Recueil, ci-après le «second arrêt attaqué»).

26. Le Tribunal a rejeté les différents moyens invoqués par la République fédérale d'Allemagne, cette dernière ayant reçu le soutien du Royaume d'Espagne, du Royaume des Pays-Bas et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, lesquels se sont également constitués parties au pourvoi.

27. En premier lieu, la République fédérale d'Allemagne soutenait que les conditions exigées par l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88 pour opérer une réduction des concours financiers n'étaient pas réunies. Le Tribunal a considéré cependant que les erreurs administratives imputables aux autorités nationales peuvent être qualifiées d'irrégularités au sens de cette disposition, la notion d'«irrégularité» définie à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2988/95 étant dénuée de pertinence, s'agissant d'un règlement qui poursuit des objectifs différents et a un champ d'application également distinct.

28. En deuxième lieu, la République fédérale d'Allemagne faisait valoir que l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88 n'autorisait pas l'application de la méthode d'extrapolation pour calculer le montant de la réduction, ce à quoi le Tribunal a répondu que l'utilisation de la méthode de l'extrapolation représente le moyen le plus adéquat pour garantir l'objectif poursuivi par le règlement, à savoir celui de permettre une correction financière capable de couvrir la totalité des pertes subies par le budget de l'Union.

29. En troisième lieu, la République fédérale d'Allemagne reprochait à la Commission de s'être fondée sur une analyse effectuée par la Cour des comptes au lieu d'avoir procédé elle-même à des contrôles sur place des actions financées par les fonds structurels dans le cas d'espèce. Le Tribunal a considéré que cette circonstance n'était pas constitutive d'une violation de l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88.

30. En quatrième lieu, le Tribunal a refusé de considérer que le fait que la Commission a tenu compte de la comptabilisation erronée de concours financiers à certaines entreprises portait atteinte aux principes de confiance légitime, de sécurité juridique et de coopération.

31. Enfin, le Tribunal a refusé d'admettre que l'application de la méthode d'extrapolation serait contraire au principe de proportionnalité.

32. Les arrêts attaqués ont fait l'objet des pourvois qui ont donné lieu à la présente procédure devant la Cour.

IV – Les pourvois

33. Le pourvoi formé dans l'affaire C-549/12 P est fondé sur deux moyens: 1) le moyen selon lequel le Tribunal aurait commis une erreur de droit en qualifiant d'«irrégularités» certaines erreurs administratives des autorités nationales; 2) le moyen selon lequel le Tribunal aurait commis une erreur de droit en admettant l'application de la méthode d'extrapolation.

34. Le pourvoi formé dans l'affaire C-54/13 P reprend les deux moyens invoqués précédemment, en y ajoutant les deux moyens suivants: 1) le moyen selon lequel le Tribunal aurait commis une erreur de droit en admettant l'application illicite de corrections financières forfaitaires; 2) la violation par le Tribunal de son obligation de motivation.

V – La procédure devant la Cour

A – *Affaire C-549/12 P*

35. Le premier pourvoi a été enregistré au greffe de la Cour par acte du 29 novembre 2012.

36. Par la première branche du premier moyen du pourvoi, la République fédérale d'Allemagne reproche au Tribunal d'avoir commis une erreur de droit en admettant que les erreurs administratives imputables aux autorités nationales peuvent être qualifiées d'«irrégularités» au sens de l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88. Pour la République fédérale d'Allemagne, la notion d'«irrégularité» doit s'interpréter conformément à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2988/95. En ne le faisant pas, le Tribunal aurait enfreint cette disposition ainsi que le principe d'attribution des compétences consacré par l'article 5, paragraphe 2 TUE, et l'article 7 TFUE.

37. La Commission, pour sa part, réplique que, dans le contexte de la gestion partagée en matière de fonds structurels, l'article 24 du règlement nº 4253/88 s'applique aux corrections financières à l'égard des bénéficiaires, d'une part, et aux corrections financières à l'égard des États membres, d'autre part, le règlement nº 4253/88 ne devant pas être lu conjointement avec le règlement nº 2988/95 dans ce dernier cas.

38. Par la deuxième branche du premier moyen du pourvoi, la République fédérale d'Allemagne soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant que des infractions au droit national et des erreurs sans conséquence sur le budget de l'Union pourraient s'analyser, en vertu de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2988/95, en des «irrégularités» au sens de l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88.

39. La Commission réplique à cet égard que la notion d'«irrégularité» vise tous les types de violations des règles applicables qui peuvent comporter un risque pour le budget de l'Union, et qu'il est évident que le caractère irrégulier des dépenses constitue un risque de cette nature.

40. Par le deuxième moyen invoqué au soutien de son pourvoi, la République fédérale d'Allemagne fait grief au Tribunal d'avoir commis une erreur de droit en reconnaissant à la Commission le droit d'effectuer des corrections financières extrapolées et en confirmant les modalités d'exécution de l'extrapolation retenues par la Commission en l'espèce.

41. Par la première branche du deuxième moyen du pourvoi, la République fédérale d'Allemagne, avec le soutien du Royaume d'Espagne et de la République française, affirme que le premier arrêt attaqué a violé l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88 – dont le libellé (à la différence de ce que prévoyait expressément le règlement applicable à la période de programmation suivante)[7] permet seulement d'opérer des corrections à l'égard d'actions ou de mesures dont l'irrégularité a été effectivement constatée – ainsi que le principe d'attribution des compétences.

42. La Commission, pour sa part, réplique que, conformément aux orientations sur les corrections financières nettes qu'elle a adoptées pour déterminer les modalités d'application de l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88, lorsqu'un contrôle établit un risque général d'irrégularités pour tout le programme opérationnel, elle doit pouvoir effectuer une correction par extrapolation afin d'éviter que le budget de l'Union n'ait à prendre en charge des dépenses n'ayant pas été effectuées conformément aux règles applicables.

43. Par la deuxième branche du deuxième moyen, la République fédérale d'Allemagne fait valoir, soutenue en cela par le Royaume d'Espagne, que, en tout état de cause, le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant qu'en l'espèce la Commission a réalisé correctement l'extrapolation. D'une part, la République fédérale d'Allemagne considère en effet que la comptabilisation erronée de projets individuels, à défaut de préjudice pour le budget de l'Union, ne peut fonder une correction financière par extrapolation, qui serait contraire au principe de proportionnalité. D'autre part, elle estime que c'est à tort que le Tribunal a admis la qualification de certaines irrégularités de «systémiques» opérée par la Commission, en dépit de l'analyse en sens contraire de la Cour des comptes.

44. La Commission réplique qu'elle était habilitée à procéder à une correction par extrapolation en cas de comptabilisation incorrecte de dépenses comportant un risque pour le budget de l'Union, et que la qualification des irrégularités de «systémiques» était fondée sur le point 5 des «Orientations internes relatives aux corrections financières nettes», les conclusions de la Cour des comptes ne liant pas nécessairement la Commission. Pour le reste, la Commission estime qu'une extrapolation est proportionnée dans la mesure où elle transpose au reste du programme opérationnel le taux d'erreur identifié dans un échantillon représentatif.

B – *Affaire C-54/13 P*

45. Le deuxième pourvoi a été enregistré au greffe de la Cour par acte du 31 janvier 2013.

46. Les deux premiers moyens du pourvoi sont en substance identiques aux moyens invoqués au soutien du pourvoi ayant donné lieu à l'arrêt C-549/12 P.

47. La République fédérale d'Allemagne reproche en particulier au Tribunal d'avoir confirmé les irrégularités systémiques relevées par la Commission, qui a également inclus parmi celles-ci des erreurs liées aux règles de passation des marchés publics qui ne pouvaient affecter que des parties déterminées du programme opérationnel ainsi que des erreurs portant sur des cas très particuliers et douteux.

48. La République fédérale d'Allemagne conteste en outre le bien-fondé de l'appréciation du Tribunal en ce qu'il a considéré que la Commission a retenu la procédure d'échantillonnage appropriée, le taux d'erreur établi par cette procédure n'étant pas représentatif.

7 — Règlement (CE) nº1260/1999 du Conseil, du 21 juin 1999, portant dispositions générales sur les Fonds structurels (JO L 161, p. 1).

49. De plus, la République fédérale d'Allemagne soutient que l'extrapolation d'erreurs non représentatives et de corrections forfaitaires est contraire au principe de proportionnalité, la correction financière appliquée allant au-delà de la compensation des pertes financières effectivement subies par le budget de l'Union.

50. En réponse à ce qui précède, la Commission fait valoir que les irrégularités identifiées étaient de nature systémique, dans la mesure où elles ont démontré une insuffisance des systèmes de gestion et de contrôle. Elle affirme que l'échantillonnage a été réalisé conformément à une technique internationalement reconnue. Enfin, selon la Commission, l'extrapolation serait en soi une méthode proportionnée pour évaluer et quantifier le risque lié à une intervention.

51. Le troisième moyen invoqué au soutien du pourvoi est tiré de la violation de l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88, au motif que le Tribunal a estimé que la Commission était compétente pour appliquer des corrections financières forfaitaires.

52. La Commission affirme à cet égard que le calcul par application de taux forfaitaires est approprié aux types d'irrégularités qui n'ont pas de valeur spécifique, comme c'est le cas en l'espèce, et qu'il est également proportionné eu égard à la gravité des irrégularités.

53. Enfin, le quatrième moyen invoqué par la République fédérale d'Allemagne est tiré de la violation par le Tribunal de son obligation de motivation, les motifs de l'arrêt attaqué ne permettant pas selon elle de déterminer si le Tribunal a examiné ses arguments relatifs à l'illicéité des corrections financières forfaitaires, ce que la Commission conteste.

54. Les pourvois ont fait l'objet d'une audience publique qui s'est tenue le 9 janvier 2014 et lors de laquelle ont comparu la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne et la Commission.

VI – Appréciation en droit

55. Sans préjudice de l'examen de chacun des moyens invoqués par la République fédérale d'Allemagne au soutien de ses pourvois, je me concentrerai toutefois plus spécialement sur le deuxième moyen, relatif à la question de l'applicabilité de la méthode de l'extrapolation pour procéder à des corrections financières en cas d'irrégularités relevées dans les actions financées par le FEDER.

A – *Sur le premier moyen, commun aux deux pourvois*

56. La République fédérale d'Allemagne affirme que le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant que l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88 autorise la Commission à procéder à des corrections financières en raison d'erreurs administratives.

57. Conformément à l'analyse proposée par la Commission, il convient de commencer par rappeler que, outre les obligations générales qui résultent des principes de coopération loyale et de l'autonomie procédurale des États membres, lorsque ces derniers exécutent les dispositions de l'Union portant sur des fonds ou des programmes financiers de l'Union, entrent en jeu également les responsabilités réciproques qui incombent à la Commission et aux États membres dans l'exécution du budget de l'Union, responsabilités qui sont précisées dans l'article 274 CE (devenu article 317 TFUE), dans le

règlement (CE, Euratom) nº 1605/2002 (dit «règlement financier») [8] et dans le règlement (CE, Euratom) nº 2342/2002 (dit «modalités d'exécution») [9] ainsi que, dans le présent cas d'espèce, dans les règlements sur les fonds structurels.

58. En vertu de ce qui précède, la République fédérale d'Allemagne a reçu de l'Union une contribution financière qu'elle est tenue de gérer au nom de l'Union et dont elle doit garantir une utilisation conforme aux règles applicables.

59. En relation avec ce type de gestion partagée de contributions financières de l'Union, la Cour a élaboré une jurisprudence bien établie en matière de fonds structurels, pour l'essentiel le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et le Fonds social européen (FSE) [10]. À mon sens, et rejoignant sur ce point la Commission, cette jurisprudence est également applicable au FEDER, qui est aussi un fonds structurel, et dont les contributions aux États membres ne peuvent faire l'objet que d'un contrôle indirect et non exhaustif de la part de la Commission.

60. Conformément à cette jurisprudence, et ainsi que le souligne la Commission, seules «les dépenses effectuées en conformité avec les règles communautaires sont à la charge du budget communautaire» [11]. Certes, la référence aux «règles communautaires» peut justifier l'idée, défendue par la République fédérale d'Allemagne, selon laquelle la violation des dispositions de droit national ne peut être prise en considération. Je ne partage pas cette analyse.

61. S'agissant de la gestion partagée de fonds structurels de l'Union, il est inévitable que la législation communautaire – qui concerne essentiellement la réglementation générale des conditions de distribution et de gestion des subventions financées par l'Union – soit complétée par les dispositions de droit national qui, mettant en œuvre cette réglementation, rendent possible la détermination exacte des bénéficiaires de ces subventions.

62. En ce sens, les règles communautaires et nationales constituent un tout au sens de l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88 lequel, lorsqu'il fait référence à une «irrégularité […] qui affecte la nature ou les *conditions de mise en œuvre* de l'action ou de la mesure» [12], ne peut que viser l'ensemble des règles qui définissent, dans toute leur extension, le contenu et la portée de ces conditions.

63. Par ce moyen j'anticipe la réponse que j'apporterai à la question soulevée par le gouvernement allemand en ce qui concerne la disposition dans laquelle il convient de rechercher la définition de la notion d'«irrégularité» qui nous occupe ici. En outre je rejoins encore une fois à cet égard la position défendue par la Commission.

64. En effet, la République fédérale d'Allemagne soutient qu'il convient de partir de la définition de la notion d'«irrégularité» figurant à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2988/95, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et en vertu duquel «[e]st constitutive d'une irrégularité toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés […]».

8 — Règlement du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248, p. 1).

9 — Règlement de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) nº 1605/2002 (JO L 357, p. 1).

10 — En général, voir arrêt du 15 septembre 2005, Irlande/Commission (C-199/03, Rec. p. I-8027).

11 — Arrêt Irlande/Commission (précité, point 26), citant également l'arrêt du 6 octobre 1993, Italie/Commission (précité, point 67). La Cour a considéré que ce principe, dégagé initialement en relation avec le FEOGA, était également applicable au FES.

12 — Mis en italique par mes soins.

65. Je considère que cette disposition, compte tenu du fait qu'elle est une norme *générale* visant à protéger les intérêts financiers de l'Union, doit s'effacer au profit de la disposition contenue à l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88, qui est la norme *spéciale* relative à la protection des intérêts financiers de l'Union dans le cadre spécifique des fonds structurels.

66. Il n'est donc pas possible de soutenir que la Commission ne peut supprimer ou réduire un concours financier que si l'irrégularité constatée est imputable à un opérateur économique, comme le prévoit l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2988/95, les irrégularités imputables à l'administration nationale responsable de la gestion de l'aide communautaire étant ainsi exclues.

67. En ce sens, la Cour a estimé que «l'article 24 du règlement nº 4253/88 n'opère aucune distinction d'ordre quantitatif ou qualitatif en ce qui concerne les irrégularités pouvant donner lieu à la réduction d'un concours» [13]. Cette affirmation, même si elle a été faite pour répondre à l'objection selon laquelle les irrégularités relevées étaient de nature «technique», peut s'appliquer également au cas où, comme en l'espèce, le *statut* de droit public de la personne ou de l'entité à laquelle l'irrégularité est imputée est invoqué.

68. La raison en est, comme le rappelle la Commission, en reprenant les termes de l'arrêt du 24 janvier 2002, Conserve Italia/Commission [14], que «c'est l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88 […] qui constitue la base juridique pour toute demande de remboursement de la Commission». Une interprétation large de la notion d'irrégularité au sens de cette disposition s'impose donc, sous peine de priver cette disposition de son effet utile. En effet, en l'absence d'une telle interprétation, il ne serait pas possible de corriger les irrégularités imputables à l'autorité de gestion publique nationale, or une telle faculté est nécessaire dans le contexte de la gestion partagée propre aux fonds structurels.

69. Je considère donc, pour cette raison, que c'est à juste titre que le Tribunal a conclu au point 40 du premier arrêt attaqué que «le fait que les autorités nationales ont un rôle central dans la mise en œuvre des fonds structurels plaide en faveur d'une interprétation large de la notion d'"irrégularité'. En effet, une erreur commise par ces dernières doit être considérée comme une 'irrégularité' au sens de l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88, au regard des principes de bonne gestion financière, figurant à l'article 274 CE, et de coopération loyale, figurant à l'article 10 CE, n'autorisant pas une immunité des États membres, et compte tenu du fait que l'article 24 du règlement nº 4253/88 est l'unique disposition permettant la réduction du montant d'un concours au cas où l'intervention ne s'est pas déroulée comme prévu initialement» [15].

70. Enfin, je ne partage pas davantage l'idée que seules devraient être prises en considération les irrégularités qui causent un préjudice au budget de l'Union.

71. Une fois encore, il s'agit là d'une condition prévue par l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 2988/95, et non par l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88, qui a vocation à s'appliquer en l'espèce, et selon lequel les irrégularités pertinentes sont celles qui affectent «la nature ou les conditions de mise en œuvre de l'action ou de la mesure et pour laquelle l'approbation de la Commission n'a pas été demandée». Il est évident que l'intérêt du législateur à assurer la bonne exécution des actions et mesures de financement se justifie en dernier ressort par son intérêt à éviter toute perte au préjudice au budget communautaire. Cependant, avant même d'en arriver là, il n'est pas moins évident que toute irrégularité, y compris celle qui n'a aucune incidence directe sur le budget communautaire, manifeste un défaut dans la gestion des fonds publics qui, en tant que tel, constitue un

13 — Arrêt Irlande/Commission (précité, point 30).

14 — Affaire C-500/99 P (Rec. p. I-867, point 88).

15 — Le Tribunal s'est prononcé dans le même sens au point 28 du second arrêt attaqué.

risque pour l'intégrité du budget communautaire, et ce indépendamment du fait que l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88 a pour finalité première, précisément, la bonne gestion en tant que telle des fonds de l'Union, indépendamment donc, il me semble, du fait que les irrégularités constatées se traduisent par un préjudice économique immédiat.

72. Eu égard aux observations qui précèdent, je considère donc que le premier moyen de chacun des deux pourvois doit être rejeté.

B – *Sur le deuxième moyen, commun aux deux pourvois*

73. La République fédérale d'Allemagne considère que le Tribunal a commis une erreur de droit en reconnaissant à la Commission la faculté de procéder à des corrections financières par extrapolation et en confirmant l'extrapolation réalisée concrètement dans le cas d'espèce.

1. Sur la licéité de l'utilisation de la méthode d'extrapolation dans le cadre du FEDER

74. L'argument du gouvernement allemand, partagé par les gouvernements espagnol et français, est essentiellement un argument à caractère littéral, puisqu'il se base sur le fait que l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88 se réfère spécifiquement à «l'existence *d'une* irrégularité, et notamment *d'une* modification importante qui affecte la nature ou les conditions de mise en œuvre de *l'*action ou de *la* mesure» [16]. Il en résulterait selon lui que la réduction ou la suspension du concours ne serait justifiée que si une irrégularité ou une modification concrète a effectivement été constatée, la possibilité de procéder à une extrapolation à l'égard d'actions ou de mesures qui n'ont pas fait l'objet d'un examen demeurant exclue.

75. Cette analyse n'est autre que celle défendue par l'avocat général La Pergola dans les conclusions qu'il a présentées dans l'affaire Espagne/Commission/ [17], et selon laquelle «la *teneur littérale* [18] de l'article 24 ne permet pas d'englober dans la notion d''irrégularité' des infractions aux obligations visées à l'article 23, paragraphe 1, en sorte de justifier des réductions nettes» [19].

76. Eu égard à ce qui précède, il convient d'ajouter le fait que, à la différence de l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88, le règlement nº 1260/99, applicable pour la période 2000-2006, autorise pour sa part expressément la Commission, aux termes de son article 39, paragraphe 3, sous b), à «procéder aux corrections financières requises» s'il existe «des insuffisances graves dans les systèmes de gestion ou de contrôle qui pourraient conduire à des irrégularités de caractère systémique» [paragraphe 2, sous c), du même article]. Ces corrections consistent, toujours selon le paragraphe 3, sous b), à «supprim[er] tout ou partie de la participation des Fonds à l'intervention concernée», étant précisé que «lorsqu'elle établit le montant d'une correction, la Commission tient compte, conformément au principe de proportionnalité, de la nature de l'irrégularité ou de la modification ainsi que de l'étendue et des conséquences financières des défaillances constatées dans les systèmes de gestion ou de contrôle des États membres».

77. En définitive, pour le gouvernement allemand, il découle tant du libellé de l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88 que du règlement appliqué postérieurement en la matière que cette disposition ne permet pas l'utilisation de la méthode d'extrapolation.

16 — Mis en italique par mes soins.

17 — Points 18 à 24 des conclusions présentées le 28 octobre 1999 dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 6 avril 2000 (C-443/97, Rec. p. I-2415).

18 — En italique dans la version originale.

19 — Point 21.

78. À ces arguments l'on peut opposer ceux que je développerai dans les points qui suivent, à savoir, en premier lieu, que l'article 24 du règlement nº 4253/88 doit être interprété en combinaison avec l'article qui le précède, et, en deuxième lieu, que l'évolution postérieure de la législation applicable en la matière n'est pas déterminante de l'interprétation qu'il convient de donner à celle qui nous occupe en l'espèce.

a) L'économie des articles 23 et 24 du règlement nº 4253/88

79. Selon moi, les articles 23 et 24 du règlement nº 4253/88 n'ont de sens que si on les conçoit comme un système articulé, précisément, autour de la notion d'«irrégularité». Le premier des deux articles impose en son paragraphe 1 aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour vérifier que les actions financées par l'Union ont été menées correctement, prévenir et poursuivre les irrégularités ainsi que, le cas échéant, récupérer les fonds perdus à la suite d'abus ou de négligences [20]. Il s'agit donc, en définitive, de mettre en place un système de contrôle financier capable de garantir la bonne affectation des fonds communautaires.

80. Si les États membres ne se conforment pas comme il convient à cette obligation, que ce soit en n'établissant pas un système de contrôle approprié ou en ne l'appliquant pas de manière correcte à un cas concret, ils commettent une irrégularité manifeste. Dans le premier cas, la réaction du droit de l'Union devrait se traduire par un recours en annulation [21], alors que dans le second cas la seule solution pertinente ne peut être, à mon sens, que celle de la suspension ou de la réduction du concours financier prévue à l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88.

81. En effet, l'existence de certaines insuffisances dans le système de contrôle mis en place par un État membre est l'une des hypothèses pouvant légitimement susciter des doutes fondés quant à la justification d'un concours financier particulier accordé par l'Union. L'article 24, paragraphe 1, du règlement nº 4253/88 se réfère à une telle hypothèse, à savoir le cas où «la réalisation d'une action ou d'une mesure ne semble justifier qu'une partie du concours financier qui lui a été alloué». Ce texte oblige alors la Commission à procéder «à un examen approprié du cas dans le cadre du partenariat, en demandant notamment à l'État membre […] de présenter [ses] observations dans un délai déterminé».

82. C'est à l'issue de cet examen que, en vertu de l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88, «la Commission peut réduire ou suspendre le concours pour l'action ou la mesure concernée si l'examen confirme l'existence d'une irrégularité, et notamment d'une modification importante qui affecte la nature ou les conditions de mise en œuvre de l'action ou de la mesure». À mon avis, une irrégularité dans le système de contrôle d'un concours financier accordé par l'Union affecte de manière très substantielle *la nature ou les conditions de mise en œuvre* de l'action ou de la mesure bénéficiaires du concours en question. Il s'agit, peut-être, du type d'irrégularité qui les touche le plus directement.

83. Je ne vois, par conséquent, aucune raison pour admettre que les irrégularités constituées par le non-respect des obligations prévues par l'article 23, paragraphe 1, du règlement nº 4253/88 ne sauraient être considérées comme figurant parmi les irrégularités qui justifient une suppression ou une réduction du concours conformément à l'article 24, paragraphe 2, dudit règlement. Une telle circonstance, comme nous le verrons, autorise le recours à la méthode d'extrapolation puisque, par

20 — Voir en ce sens arrêt de la Cour du 21 décembre 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, Rec. p. I-14081, point 35).

21 — Voir en ce sens ordonnance du 11 juillet 1996, An Taisce et WWF UK/Commission (C-325/94 P, Rec. p. I-3727, point 22).

leur nature propre, les irrégularités d'un système de contrôle sont susceptibles d'affecter l'ensemble des actions soumises à ce système et, une fois identifiées en tant qu'insuffisances d'ordre systémique, elles ne peuvent être corrigées que si elles sont appréhendées comme affectant la totalité de ces actions.

b) La législation postérieure et sa pertinence pour l'interprétation de l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88

84. Certes, comme le fait valoir le gouvernement allemand, les règles applicables à la période 2000-2006 habilitent bien de manière expresse la Commission à «procéder aux corrections financières requises» s'il existe «des insuffisances graves dans les systèmes de gestion ou de contrôle qui pourraient conduire à des irrégularités de caractère systémique» [article 39, paragraphes 2, sous c), et 3, sous b), du règlement nº 1260/99]. Cela ne signifie pas, cependant, qu'en vertu du règlement précédent il n'était pas possible de procéder de la même manière, même si cela n'était alors possible qu'en vertu d'une habilitation qui devait être considérée comme implicite sur le fondement du système établi par les articles 23 et 24 du règlement nº 4253/88 [22].

85. C'est la position à laquelle est arrivée la Cour en concluant que les orientations établies dans le document de la Commission du 15 octobre 1997, intitulé «Corrections financières nettes dans le cadre de l'application de l'article 24 du règlement (CEE) nº 4253/88» [23], et appliquées dans les affaires en cause dans la présente procédure expriment «les lignes générales sur le fondement desquelles la Commission envisage, en application de l'article 24 […], d'adopter ultérieurement des décisions individuelles dont la légalité pourra être contestée par l'État membre concerné devant la Cour […]» [24]. Les points 5 et 6 de ce document se réfèrent explicitement aux corrections financières en cas d'existence d'irrégularités révélant des insuffisances systémiques de gestion, de contrôle ou d'audit. Ces irrégularités présentent en effet un risque qui, en raison même de la nature des insuffisances qu'elles révèlent, ne peut être quantifié que par application de la méthode d'extrapolation.

86. À cela l'on ne saurait objecter qu'en agissant ainsi, la Commission, loin d'interpréter la compétence que lui attribue l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88, s'arroge au contraire une compétence que le texte lui nie en réalité puisque, pour reprendre encore une fois les termes employés par la Cour pour se référer aux orientations contenues dans le document susmentionné, «rien ne s'oppose à ce que la Commission, afin d'assumer pleinement l'habilitation mentionnée au point précédent [25], adopte des orientations internes concernant les corrections financières dans le cadre de l'application de l'article 24 du règlement de coordination et donne mission aux services concernés de les appliquer» [26].

87. Pour le reste, les différences entre la méthode applicable à la période 2000-2006 et celle qui nous occupe ici ne sont pas si significatives si on les examine au regard d'un des aspects les plus délicats du problème, à savoir la possibilité pour les États membres de défendre leurs droits et leurs intérêts.

22 — Dans son arrêt du 22 janvier 2004, COPPI (C-271/01, Rec. p. I-1029, point 41), la Cour a affirmé que, s'il exact que l'article 23, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 4253/88 «ne prévoit pas expressément la révocation d'un concours financier du FEOGA par un État membre. [Cette] disposition serait privée de son effet utile si un État membre ne pouvait instaurer lui-même de telles mesures». La raison justifiant cette habilitation implicite que confère l'article 23, paragraphe 1, en faveur des États membres entraîne également, à mon sens, la même habilitation en vertu de l'article 24, paragraphe 1, en faveur de la Commission en cas d'irrégularités n'ayant pas été corrigées par les États membres au titre de l'article 23, paragraphe 1, dudit règlement.

23 — C (97) 3151 final – II.

24 — Arrêt Espagne/Commission (précité, point 33).

25 — C'est-à-dire, celle qui, en vertu de l'article 24, paragraphe 2, habilite la Commission «à réduire ou à suspendre le concours pour l'action ou la mesure concernée si l'examen visé au paragraphe 1 de cette disposition confirme l'existence d'une irrégularité ou d'une modification importante qui affecte la nature ou les conditions de mise en œuvre de l'action ou de la mesure et pour laquelle l'approbation de la Commission n'a pas été demandée» (arrêt Espagne/Commission, précité, point 30).

26 — Arrêt Espagne/Commission (précité, point 31).

88. En effet, c'est à juste titre que la République fédérale d'Allemagne soutient que l'économie du règlement nº 1260/99 garantit à l'État membre la possibilité de présenter des observations et de rencontrer la Commission en cas de désaccord avec les observations présentées par cette dernière, ce qui oblige les deux parties à s'efforcer de parvenir à un accord «dans un esprit de coopération fondée sur le partenariat» (article 39, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement nº 1260/99). Or cette garantie n'est pas exclue par l'article 24 du règlement nº 4253/88, dont le paragraphe 1 se réfère à un examen approprié du cas par la Commission «dans le cadre du partenariat» et sur la base des observations présentées par l'État membre. C'est bien ainsi qu'il en a été dans les deux affaires en cause dans la présente procédure, sans que l'on puisse reprocher à la Commission une quelconque violation des droits de la défense des autorités nationales dans la manière dont elle a procédé.

89. Il convient d'ajouter à ce qui précède que la manière dont la Commission a procédé a été guidée par les règles établies dans les «Orientations internes relatives aux corrections financières nettes» déjà citées et publiées, au sujet desquelles la Cour a affirmé qu'elles «contribuent à assurer que, lorsque la Commission prend des décisions en application de cette disposition, les États membres ou les autorités désignées par eux bénéficient, dans des situations comparables, d'un traitement identique [et] sont susceptibles de renforcer la transparence des décisions individuelles adressées aux États membres» [27]. Elles indiquent, en définitive, comme je l'ai rappelé plus haut, «les lignes générales sur le fondement desquelles la Commission envisage, en application de l'article 24 […], d'adopter ultérieurement des décisions individuelles dont la légalité pourra être contestée par l'État membre concerné devant la Cour» [28], de sorte que, en dernier ressort, le droit à un recours effectif dont jouit l'État membre concerné est pleinement respecté.

90. Selon moi, par conséquent, le Tribunal n'a pas commis d'erreur en affirmant que «[les] pertes financières subies par le budget de l'Union […] doivent être corrigées dans leur totalité puisque tout défaut d'exécution constituerait une violation du principe de bonne gestion financière, auquel la Commission et les États membres doivent se conformer en vertu de l'article 274 CE. Ainsi, la Commission doit pouvoir réduire le concours dans une mesure qui reflète la dimension de l'irrégularité qu'elle a établie dans le cadre de la procédure contradictoire au titre de l'article 24, paragraphe 1, du règlement nº 4253/88» [29].

91. Le Tribunal ne saurait davantage être critiqué lorsqu'il affirme que la décision de réduction devant refléter la dimension systémique des irrégularités, et compte tenu du fait que «la Commission ne dispose pas d'informations sur l'ensemble des contrôles effectués par l'État membre […], l'utilisation de la méthode de l'extrapolation représente le moyen le plus adéquat pour garantir les objectifs poursuivis par l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88» [30].

92. En effet, dans la mesure où la Commission n'exerce pas elle-même le contrôle financier des concours et qu'elle ne dispose pas de toutes les informations sur la totalité des contrôles réalisés par les autorités nationales mais qu'elle est tenue, néanmoins, de veiller à l'intégrité des ressources budgétaires de l'Union, il est évident qu'elle ne peut s'acquitter de cette obligation que si elle recourt à une méthode telle que celle de l'extrapolation qui permet de projeter sur l'ensemble des concours les résultats obtenus à l'issue des contrôles sélectifs auxquels elle est en mesure de procéder. En d'autres termes, à la nature nécessairement partielle et sélective des contrôles réalisés par la Commission doit correspondre une méthode de correction de même nature, étant bien entendu, comme nous le verrons dans les présentes conclusions, que cette méthode doit s'appliquer avec les garanties nécessaires en termes de fiabilité de la projection de ses résultats sur l'ensemble des concours.

27 — Ibidem (point 32).

28 — Ibidem (point 33).

29 — Point 91 du premier arrêt attaqué voir, dans le même sens, le point 101 du second arrêt attaqué.

30 — Point 95 du premier arrêt attaqué. Voir, dans le même sens, point 106 du second arrêt attaqué.

93. La question qui se pose est alors de déterminer si, une fois admis au plan des principes que la méthode d'extrapolation est une méthode appropriée pour réaliser des corrections financières en relation avec le FEDER, son application aux cas d'espèce a été faite d'une manière conforme au droit.

2. Sur l'application de la méthode d'extrapolation dans les cas litigieux

94. La République fédérale d'Allemagne soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant que les corrections pratiquées dans chaque cas à partir de la méthode d'extrapolation ont été correctement effectuées.

a) Affaire C-549/12 P

95. Dans l'affaire C-549/12 P, les autorités allemandes, d'une part, soutiennent qu'en l'absence de préjudice pour le budget de l'Union, la Commission aurait dû exclure la comptabilisation erronée de projets individuels dont l'extrapolation aurait nécessairement eu pour effet une surcompensation en faveur du budget de l'Union et serait en outre contraire au principe de proportionnalité. Le gouvernement allemand, d'autre part, estime que la Commission n'aurait pas dû s'écarter des conclusions de la Cour des comptes relatives au caractère systémique de certaines irrégularités sans une motivation expresse et circonstanciée.

96. Pour ce qui est du premier de ces deux griefs, il convient de rappeler, ainsi que le Tribunal l'explique aux points 51 à 53 du premier arrêt attaqué, que les cinq projets dont la comptabilisation, selon le gouvernement allemand, n'a causé aucun préjudice au budget de l'Union auraient pu être financés au titre de la mesure 1.1, mais qu'ils l'ont été en réalité au titre de la mesure 2.1 étant donné que le délai dans lequel il aurait été possible de modifier l'imputation des projets à l'une ou l'autre des mesures avait expiré.

97. Certes, au point 52 du premier arrêt attaqué, le Tribunal affirme que «l'existence de ces irrégularités est suffisante pour imposer une correction financière, sans que le budget communautaire doive subir un préjudice financier précis». Cela ne signifie pas nécessairement que le Tribunal a considéré que dans ce cas le budget de l'Union n'aurait pas subi un préjudice précis. De fait, au point 50 du premier arrêt attaqué, il considère qu'un projet déterminé (le projet Tralag Landmaschinen) a bénéficié indûment d'un financement supplémentaire de 15 %. Par ailleurs, les quatre autres projets auraient pu être financés s'ils avaient été comptabilisés au titre de la mesure 1.1, étant inéligibles au titre de la mesure 2.1, au titre de laquelle ils ont néanmoins été financés. Cette irrégularité a eu pour conséquence que des projets qui étaient en principe éligibles à un financement l'ont été, alors qu'ils ne pouvaient en bénéficier concrètement que si certaines conditions imposées par l'Union et que l'État membre était tenu de faire respecter étaient remplies, ce qui n'a pas été le cas. Je considère que cela s'est traduit par un préjudice évident pour le budget communautaire qui a dû prendre en charge le financement de projets qui ne répondaient pas aux conditions fixées à cet effet.

98. En tout état de cause, en admettant que les projets invoqués par le gouvernement allemand n'aient pas donné lieu à un préjudice financier précis, cela ne signifie pas qu'ils ne sauraient faire l'objet d'une extrapolation. L'objet de l'extrapolation est, comme l'affirme la République fédérale d'Allemagne, non pas la conséquence financière d'une irrégularité mais l'irrégularité même en tant que telle. Les projets en question ont très bien pu n'avoir aucune conséquence financière précise, il n'en reste pas moins que chacun d'eux était toutefois entaché d'une grave irrégularité, à savoir qu'ils ne visaient pas les PME et ne répondaient donc pas, de ce fait, à une des conditions principales du concours financier.

99. Je rejoins donc le Tribunal lorsqu'il conclut, au point 66 du premier arrêt attaqué, que «les comptabilisations erronées relatives à des entreprises qui ne sont pas des PME sont de nature systémique en tant qu'elles reflètent *une insuffisance de gestion, de contrôle ou d'audit qui s'est manifestée à plusieurs reprises et qui se retrouve avec une grande probabilité dans toute une série de cas similaires*[31]. C'est donc à juste titre que la Commission a qualifié les comptabilisations erronées relatives à des entreprises qui n'étaient pas des PME d'irrégularités systémiques».

100. À cet égard, je considère également que la Commission n'était pas liée par les conclusions de la Cour des comptes étant donné, comme le rappelle le Tribunal au point 65 du premier arrêt attaqué, qu'«il ne ressort pas du libellé de l'article 24 du règlement nº 4253/88 que, dans l'exercice de ses prérogatives conférées par cet article, la Commission soit liée par les observations de l'organe de contrôle. Au contraire, il lui appartient de donner sa propre évaluation des irrégularités constatées. Ainsi, la [décision C (2008) 1690 final] reflète l'appréciation de la Commission et non celle de la Cour des comptes».

101. Pour le reste, la République fédérale d'Allemagne remet en cause à strictement parler non pas le sérieux de l'audit effectué par la Commission, mais uniquement la représentativité de l'échantillon utilisé et dont il convenait, selon elle, d'exclure les irrégularités relevées dans les projets qui, également selon elle, n'ont causé aucun préjudice au budget de l'Union. Indépendamment de cette circonstance que, tout comme le Tribunal, je considère dénuée de pertinence, le gouvernement allemand ne remet pas en cause le bien-fondé d'un audit qui, à partir d'un échantillon suffisamment représentatif, a établi l'existence d'une irrégularité que l'on est raisonnablement en droit de qualifier de systémique et d'extrapoler, en tant que telle, à l'ensemble des projets financés. C'est précisément dans la mesure où une irrégularité détectée à partir d'un échantillon suffisamment représentatif a été extrapolée qu'il est évident que, par sa nature propre, le résultat de l'extrapolation ne peut qu'être proportionné.

b) Affaire C-54/13 P

102. Pour ce qui est du second arrêt attaqué, la République fédérale d'Allemagne reproche au Tribunal d'avoir commis une erreur de droit en admettant que la Commission ait pu considérer comme constituant des irrégularités systémiques certaines erreurs concernant des cas très précis et douteux, et en admettant également qu'elle recoure à une procédure d'échantillonnage inappropriée, le tout au préjudice du principe de proportionnalité du fait de la surcompensation des pertes financières effectivement subies par l'Union.

103. Je considère sur ce point qu'il est nécessaire de rappeler que les limites du pourvoi ne permettent pas à la Cour de contrôler l'appréciation des faits opérée par le Tribunal si la partie requérante se borne uniquement à invoquer son désaccord à cet égard[32].

104. Les cas que le gouvernement allemand qualifie de douteux (les projets nº 8 et nº 20) n'ont été considérés comme tels ni par la Commission ni par le Tribunal lequel les a, en tout état de cause, examinés conjointement avec d'autres cas pour conclure, de manière motivée, qu'ils démontraient l'existence d'un ensemble d'irrégularités systémiques susceptibles d'extrapolation. Je ne crois donc pas, dans ces circonstances, que le pourvoi soit le recours adéquat pour permettre à la partie requérante de contester les appréciations du Tribunal, ce qu'elle se borne à faire en l'espèce.

31 — Mis en italique par mes soins.

32 — Voir en ce sens arrêt du 6 novembre 2012, Éditions Odile Jacob/Commission (C-551/10 P, non encore publié au Recueil, point 85).

105. En ce qui concerne l'argument du gouvernement allemand selon lequel la Commission aurait utilisé un échantillon inapproprié en l'espèce, la Commission réplique, après avoir rappelé que, compte tenu du caractère partagé de la gestion des fonds structurels, l'Union ne peut effectuer que des contrôles ponctuels en recourant à des techniques de sondage, dans le cas d'espèce elle a employé une technique de sondage internationalement reconnue, la méthode MUS («monetary unit sampling», échantillonnage par unités monétaires), et que cette méthode, appliquée à une sélection de 36 opérations (représentant 32,3 % des dépenses déclarées dans le cadre de l'intervention en question), offre un échantillon suffisamment représentatif pour permettre une extrapolation appropriée aux autres opérations cofinancées dans le cadre de cette intervention.

106. Le Tribunal s'est rangé à l'avis de la Commission aux points 113 à 115 du second arrêt attaqué soulignant, en outre, que cette méthode d'échantillonnage a été élaborée ex ante pour les audits de clôture des programmes cofinancés par le FEDER au cours de la période de programmation 1994-1999 et a été, par la suite, appliquée à tous les audits dans tous les États membres, de sorte qu'elle a pu assurer l'égalité de traitement entre tous les États membres.

107. Je considère qu'il n'y a pas lieu que la Cour révise cette appréciation du Tribunal, motivée et raisonnable.

C – *Sur le troisième moyen du pourvoi dans l'affaire C-54/13 P*

108. Par ce moyen, la République fédérale d'Allemagne soutient, une fois encore, que l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88 ne permettrait que des corrections financières au titre d'irrégularités concrètes et spécifiques, ce qui exclurait les corrections à taux forfaitaires, en elles-mêmes imprécises et basées sur des irrégularités potentielles.

109. Il est certain néanmoins que, comme le fait valoir la Commission, les orientations internes du 15 octobre 1997 se réfèrent expressément, en leur point 7, aux corrections à taux forfaitaires en vue de corriger «certains types d'irrégularités qui n'ont pas de valeur spécifique». En tout état de cause, et pour les raisons justifiant le rejet des moyens précédents, je considère que ce grief, fondé sur l'argument selon lequel l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88 ne permettrait que des corrections financières au titre d'irrégularités spécifiques constatées dans les opérations examinées, ne saurait davantage prospérer.

110. En ce qui concerne, enfin, le caractère prétendument disproportionné des corrections effectuées par la Commission, je suis d'avis que les considérations formulées par le Tribunal aux points 128 à 134 du second arrêt attaqué ne sont entachées d'aucune erreur de droit susceptible de donner lieu à une réformation dans le cadre d'un pourvoi.

111. Il convient donc, à mon avis, de rejeter également ce moyen.

D – *Sur le quatrième moyen du pourvoi dans l'affaire C-54/13 P*

112. La République fédérale d'Allemagne soutient, enfin, que le Tribunal n'a pas motivé le rejet de ses arguments relatifs à l'illicéité des corrections financières forfaitaires.

113. Ainsi que l'a fait valoir la Commission, la réponse à ces deux questions figure aux points 95 à 108 et 128 à 134 du second arrêt attaqué.

114. En effet, après avoir rappelé au point 84 du second arrêt attaqué que les autorités allemandes estimaient qu'il n'y avait pas lieu, en l'espèce, d'appliquer des corrections financières forfaitaires et leur extrapolation, le Tribunal a répondu au point 96 que l'article 24, paragraphe 2, du règlement nº 4253/88 confère «un pouvoir de réduction et une large marge de manœuvre à la Commission, sans mentionner de limites quant au choix des méthodes que la Commission peut utiliser pour déterminer le montant de la réduction». Cette référence à la liberté de choix des méthodes signifie que, pour le Tribunal, c'est dans cette disposition que se trouve le fondement juridique pertinent du recours par la Commission à la méthode concrètement appliquée dans le cas litigieux.

115. Certes, le Tribunal revient ensuite, aux points 97 à 108 du second arrêt attaqué, sur l'examen de la méthode d'extrapolation. Néanmoins, cela ne signifie pas qu'il aurait omis d'examiner la question de la méthode des corrections forfaitaires. Bien au contraire, il y revient aux points 128 à 134.

116. Dans ce contexte, il est clair, à mon sens, que la question débattue n'était pas tant celle de la licéité de la méthode des corrections à taux forfaitaires que celle du caractère disproportionné de ses effets dans le cas d'espèce. Le Tribunal a répondu à cette question dans des termes que l'on est libre d'approuver ou non, mais que l'on ne saurait considérer comme non motivés. J'estime qu'il convient donc de rejeter également ce moyen.

VII – Sur les dépens

117. Conformément aux dispositions de l'article 138, paragraphe 1, et de l'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour applicables aux pourvois en vertu de l'article 184, paragraphe 1, du même règlement, je propose donc à la Cour de condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens et de dire que le Royaume d'Espagne ainsi que la République française supporteront leurs propres dépens.

VIII – Conclusion

118. Eu égard aux observations qui précèdent, je propose donc à la Cour de:

1) Rejeter les pourvois.

2) Condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.

3) Dire que le Royaume d'Espagne et la République française supporteront leurs propres dépens.