constitue une conséquence des décisions prises par les services compétents de l'État de destination lors de l'accomplissement des formalités auxquelles il subordonne sa mise en libre circulation ou sa commercialisation sur son territoire, et que l'altération qui en est la cause est survenue avant l'accomplissement desdites formalités.

Koopmans Bahlmann

Pescatore O'Keeffe Bosco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 11 juillet 1984.

Le greffier Le président de la quatrième chambre

P. Heim T. Koopmans

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ, PRÉSENTÉES LE 29 MAI 1984 [1]

Sommaire

A — Les Faits . . . 2836
1. Les antécédents . . . 2836
2. Le droit communautaire applicable . . . 2838
3. Les questions du Bundesfinanzhof . . . 2839
B — Prise de position . . . 2840
1. Jurisprudence en matière de restitutions à l'exportation . . . 2840
a) Conclusions dans l'affaire 125/75 . . . 2840
b) Arrêts . . . 2841
2. Opinion juridique de la société Dimex . . . 2842
3. Prise de position sur le point 2. . . . 2843
4. Les questions du Bundesfinanzhof . . . 2844
a) question 1) . . . 2844
aa) validité de la disposition . . . 2844
bb) caractère irréfutable? . . . 2844
cc) limites de la réfutabilité . . . 2845
b) question 2) . . . 2846
c) question 3) . . . 2846
C — Décision proposée . . . 2847

1 — Traduit de l'allemand.

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — La demande de décision à titre préjudiciel présentée en application de l'article 177 du traité CEE par la septième chambre du Bundesfinanzhof et dont nous avons à traiter aujourd'hui trouve son origine dans les faits suivants:

1. La société Dimex Nahrungsmittel Im- und Export GmbH & Co. KG, sise à Hambourg, a vendu en août 1976 à une société du Koweit — sur la base «C and F», port de destination Koweit — une certaine quantité de feta conservée dans de la saumure. Le 6 août 1976, la marchandise a été dédouanée en vue de son exportation sur la base de l'exemplaire de contrôle (au sens de l'article 7 du règlement (CEE) n° 192/75) auprès du Zollamt de Weilheim, puis elle a été expédiée par camion à Livourne en Italie (bureau de douane de sortie de la Communauté). Il y a été constaté que quelques bidons avaient été endommagés et que la saumure s'était écoulée (selon les indications de la Middle East Verschiffungsagentur GmbH, il s'agissait de détériorations minimes, purement extérieures, de l'emballage). Après que les bidons endommagés eurent été de nouveau remplis et fermés, la marchandise a été chargée sur un navire affrété par la société Dimex (à son compte) qui a quitté Livourne le 13 août 1976.

Selon un certificat de débarquement établi par la General Superintendance Company, le navire est arrivé au port du Koweit le 27 août et, comme l'atteste également le certificat de débarquement précité, il a été déchargé entre le 27 septembre et le 6 octobre 1976. D'après un rapport d'expertise établi par la Lloyd, la marchandise a été prise en charge par la douane entre le 22 septembre et le 7 octobre 1976, puis expédiée le 5 octobre 1976 de la douane à l'entrepôt frigorifique du destinataire («delivery of goods from customs to place where survey held», ce que le Bundesfinanzhof semble avoir improprement transcrit dans son ordonnance de renvoi en ce sens que la marchandise aurait été «débloquée» le 5 octobre). En tout cas, l'accomplissement des formalités douanières n'est pas établi et la question de savoir si les produits alimentaires font en fait l'objet de déclarations en douane au Koweit est également controversée. A cet égard, il peut être intéressant de noter que, lors du contrôle de la marchandise effectué le 7 octobre 1976 dans l'entrepôt frigorifique du destinataire, il a été constaté par les agents de la Lloyd que la marchandise était détériorée (à savoir «dented, holed, bulged out», c'est-à-dire, selon le Hauptzollamt, bosselee, percée, éventrée). Les services de santé du Koweit ont par conséquent décidé le 25 octobre 1976 que, parce qu'elle était impropre à la consommation humaine, la marchandise devait être détruite ou réexportée (ce que l'acheteur de la marchandise a également notifié le même jour à la société Dimex). Il est intéressant aussi de relever que l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne au Koweit a précisé le 13 novembre 1978 à la suite d'une demande formulée par le parquet allemand que les documents douaniers faisant foi de l'accomplissement des formalités douanières ne pourraient sans doute pas être obtenus parce que des droits de douane ne sont pas perçus au Koweit sur l'importation de produits alimentaires. Cette ambassade révélait en outre dans une lettre du 23 novembre 1978 qu'une mise en libre circulation n'intervenait qu'après le contrôle des services de santé et qu'elle n'avait pas lieu lorsque la marchandise faisait l'objet de contestations. Il était par ailleurs mentionné dans cette lettre que, selon les informations données par l'acheteur, les marchandises en cause avaient été détruites. Enfin, il convient encore d'indiquer à cet égard que la société d'assurances auprès de laquelle la société Dimex avait contracté une assurance transports, a estimé qu'il s'agissait non pas de dommages intervenus au cours du transport mais plutôt

de dommages imputables à la nature même de la marchandise et elle a donc couvert, uniquement à titre de mesure de conciliation, 50 % de la valeur facturée de la marchandise.

Pour l'opération d'exportation en cause, la société Dimex avait, par décision du 20 août 1976, obtenu à titre d'avance une restitution à l'exportation de 31 948,02 DM. En ce qui concerne l'octroi définitif de la restitution, la société Dimex a demandé — parce que le Hauptzollamt n'a pas reçu l'exemplaire de contrôle mentionné dans les trois mois suivant la date de l'accomplissement des formalités douanières d'exportation et parce qu'elle n'était pas en mesure de produire des documents douaniers relatifs à l'importation — de pouvoir apporter la preuve de l'exportation de la Communauté et de l'importation dans le pays de destination par d'autres documents au sens de l'article 11 du règlement (CEE) n° 192/75 (voir demande du 7. 4. 1977). Le Hauptzollamt compétent a accepté comme tel le certificat de débarquement, la facture de vente du 10 août 1976, le décompte des contre-valeurs sur documents établi par la banque et le connaissement de la Interschiffsagentur, puis le 21 avril 1977, il a libéré la caution constituée à titre d'avance. A la suite d'un contrôle effectué auprès de la société Dimex, le Hauptzollamt a appris que la marchandise — parce qu'elle s'était révélée impropre à la consommation humaine — n'avait pas été mise sur le marché au Koweit. Par décision du 27 février 1978, il a donc réclamé la répétition de la différence entre la restitution octroyée et le taux de restitution le moins élevé (à savoir 31 013,95 DM) applicable lors de l'accomplissement des formalités douanières à l'exportation.

La société Dimex a d'abord présenté — en vain — une réclamation à l'encontre de cette décision, puis elle a saisi le Finanzgericht d'un recours auquel il a été fait droit. Le Finanzgericht a constaté que la preuve de l'importation n'avait pas pu être fournie en raison de circonstances indépendantes de la volonté de l'importateur et que le Hauptzollamt s'était de ce fait contenté d'autres documents, c'est-à-dire qu'il avait considéré que la preuve du déchargement avait été apportée au moyen du certificat de débarquement (délivré par une société internationale de contrôle et de surveillance agréée par la République fédérale d'Allemagne ou l'Italie selon les cas). Aux termes du droit communautaire, cette preuve du déchargement remplacerait la preuve de l'accomplissement des formalités douanières en vue de la mise en libre circulation. Quant à la destruction de la marchandise après son déchargement, elle importerait peu, d'autant qu'il n'existe pas d'indices laissant apparaître qu'elle était déjà avariée lors du déchargement et qu'elle aurait apparemment (d'après la lettre de voiture) été prise en charge à Livourne en parfait état. En tout cas, une fois que la preuve du déchargement a été fournie, il n'y aurait plus lieu de vérifier si la marchandise a été effectivement mise en libre circulation ou détruite auparavant et il ne serait alors pas possible d'exiger en outre la preuve que la marchandise a été commercialisée dans le pays de destination.

Ne partageant pas cette appréciation, le Hauptzollamt s'est pourvu devant le Bundesfinanzhof. A son avis, il y aurait déjà des doutes sur le point de savoir si la marchandise était de «qualité saine et marchande» (article 8, paragraphe 2, du règlement n° 192/75) et il estime que le Finanzgericht aurait dû vérifier si la marchandise n'était pas déjà avariée auparavant. Le Hauptzollamt considère également que l'absence d'une preuve de l'accomplissement des formalités douanières à l'importation ne serait pas imputable à des circonstances qui étaient indépendantes de la volonté de l'importateur. Il défend surtout le point de vue selon

lequel, dans des cas comme celui de l'espèce présente, ce qui importe au regard du régime des restitutions, c'est que la marchandise soit parvenue sur le *marché* du pays de destination. A cet égard, la preuve de la mise en libre circulation ne constituerait qu'un indice réfutable; en tout cas, on ne saurait considérer la preuve du *déchargement* comme une preuve formelle justifiant l'octroi de la restitution. Il serait enfin également important que l'on ne soit pas arrivé, au Koweit, jusqu'au stade de la vente — parce que la marchandise n'aurait pas été susceptible d'être commercialisée — et, dans ces circonstances, la question de la mise en libre circulation n'entrerait pas du tout en ligne de compte.

2. Les dispositions suivantes revêtent de l'importance pour le cas jugé dans la procédure au principal.

L'article 17 du règlement (CEE) n° 804/68 «portant organisation commune des marchés du lait et des produits laitiers» (JO L 148, p. 13 et suiv.) prévoit pour permettre l'exportation, entre autres, du fromage «sur la base des prix de ces produits dans le commerce international» que la différence entre ces prix et les prix dans la Communauté peut être couverte par une restitution à l'exportation. Aux termes de son paragraphe 2, la restitution peut être différenciée selon les destinations. Conformément au règlement (CEE) n° 1881/76 (JO L 206, p. 49 et suiv.) entré en vigueur le 21 juillet 1976, cela a été le cas, entre autres, pour la feta.

Les règles générales concernant l'octroi des restitutions au sens de l'article 17, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 804/68 ont été arrêtées par le Conseil dans le règlement (CEE) n° 876/68 (JO L 155, p. 1 et suiv.). Il dispose en son article 4 que, «lorsque la situation dans le commerce international ou les exigences spécifiques de certains marchés le rendent nécessaire», la restitution peut être différenciée suivant la destination. Quant au paiement de la restitution, le règlement prévoit dans son article 6, paragraphe 1, qu'il intervient lorsque la preuve est apportée que les produits ont été exportés hors de la Communauté de même que, en cas d'application des dispositions de l'article 4, la restitution est payée à condition que la preuve soit apportée que le produit a atteint la destination pour laquelle a été fixée la restitution.

«Des dispositions complémentaires» au sens de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 876/68 ont été arrêtées par la Commission dans le règlement (CEE) n° 192/75 «portant modalités d'application des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles» (JO L 25, p. 1 et suiv.). Aux termes de son article 6, le paiement de la restitution est subordonné à la condition «que le produit ait été, sauf destruction en cours de transport par suite d'un cas de force majeure, importé dans un pays tiers et, le cas échéant, dans un pays tiers déterminé, a) lorsque des doutes sérieux existent quant à la destination réelle du produit . . .»

L'article 7 dispose que si, avant de quitter le territoire géographique de la Communauté, un produit pour lequel les formalités douanières d'exportation ont été accomplies traverse des territoires communautaires autres que celui de l'État membre sur le territoire duquel ont été accomplies ces formalités, la preuve que ce produit a quitté le territoire géographique de la Communauté ou atteint la destination prévue est apportée par la production de l'exemplaire de contrôle (au sens du règlement (CEE) n° 2315/69). Aux termes de l'article 8, paragraphe 2, aucune restitution à l'exportation n'est accordée «lorsque les produits ou marchandises sous la forme

desquels ils sont exportés ne sont pas de qualité saine, loyale et marchande ...» L'article 11 (dans sa version résultant du règlement (CEE) n° 2818/75, JO L 280, 1975, p. 31 et suiv.), surtout, revêt de l'importance en ce qu'il dispose:

«Dans les cas de différenciation du taux de la restitution selon la destination, le paiement de la restitution pour les exportations vers les pays tiers est subordonné, sous réserve des dispositions du paragraphe 2, à la condition que le produit ait été importé dans le ou l'un des pays tiers pour lesquels la restitution est prévue.

Le produit est considéré comme importé lorsque les formalités douanières de mise en libre circulation dans le pays tiers ont été accomplies. La preuve de l'accomplissement de ces formalités est apportée par la production du document douanier ou de sa copie ou photocopie certifiée conforme par l'organisme compétent.

Toutefois, si la preuve de l'accomplissement des formalités douanières ne peut être apportée par suite de circonstances indépendantes de la volonté de l'importateur ou si elle est considérée comme insuffisante, compte tenu de la situation particulière dans le pays de destination, les services compétents des États membres exigent la preuve du déchargement du produit dans le pays de destination concerné. Cette preuve est considérée comme apportée, par l'un ou plusieurs des documents suivants:

— copie du document portuaire émis ou visé dans le pays de destination,

— attestation délivrée par les services officiels d'un des États membres établis dans le pays de destination,

— attestation établie par des sociétés spécialisées sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance et agréées par l'État membre où les formalités douanières d'exportation ont été accomplies,

— document bancaire délivré par des intermédiaires agréés établis dans la Communauté, certifiant que le document correspondant à l'exportation considérée est porté au crédit du compte de l'exportateur ouvert auprès de ces derniers, en ce qui concerne les pays tiers qui subordonnent le transfert financier à l'importation du produit,

...»

Enfin, l'article 13 prévoit encore que lorsque l'exemplaire de contrôle visé à l'article 7 n'est pas revenu au bureau de départ ou à l'organisme centralisateur dans un délai de trois mois à compter de sa délivrance par suite de circonstances non imputables à l'intéressé, celui-ci peut introduire auprès de l'organisme compétent une demande motivée d'équivalence assortie de pièces justificatives, et il est ensuite encore précisé à cet égard que les pièces justificatives doivent comprendre, outre le document de transport, l'un ou plusieurs des documents visés à l'article 11, paragraphe 1, deuxième, troisième et quatrième, alinéas.

3. Étant donné que l'appréhension correcte de dispositions de droit communautaire revêt de l'importance pour la procédure au principal, le Bundesfinanzhof a sursis à statuer dans la procédure pendante devant lui et, par ordonnance rendue le 21 avril 1983, il a déféré, en application de l'article 177 du traité CEE, les questions préjudicielles suivantes:

«1. La preuve, à apporter au titre des dispositions combinées de l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 876/68 et de l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 192/75, que le produit a été importé sur le territoire de destination, est-elle administrée de façon irréfragable lorsque l'intéressé a produit un autre document demandé par le service

compétent en application de l'article 11, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement (CEE) n° 192/75?

2. En cas de réponse affirmative à la première question: en est-il de même si le service compétent a exigé la production de l'autre document et s'il est ensuite apparu que la preuve de l'accomplissement des formalités douanières au sens de l'article 11, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (CEE) n° 192/75 n'était pas impossible 'par suite de circonstances indépendantes de la volonté de l'importateur' (article 11, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement (CEE) n° 192/ 75)? Comment faut-il interpréter les termes précités de l'article 11, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement (CEE) n° 192/75?

3. En cas de réponse négative à la première question: un produit est-il 'importé' sur le territoire de destination au sens des dispositions combinées de l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 876/68 et de l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 192/75, s'il a été détruit ou réexporté peu de jours après son débarquement sur ce territoire. La question de savoir si le produit a été détruit ou réexporté avant ou après sa mise en libre circulation sur ce territoire et si l'altération de la marchandise, qui est à l'origine de la destruction ou de la réexportation, est survenue avant ou après cette mise en libre circulation joue-t-elle un rôle à cet égard?»

Les questions posées par le Bundesfinanzhof se ramènent au fond à la question de savoir si les dispositions précitées doivent être interprétées en ce sens que des taux de restitution plus élevés pour certains pays s'appliquent même lorsqu'il ne peut pas être prouvé que la marchandise en cause est parvenue sur les marchés de ces pays tiers.

B — Cette question appelle de notre part les observations suivantes:

1. Nous rappellerons au préalable — parce que cela nous paraît convaincant — ce qui a été exposé au sujet du régime des restitutions dans les conclusions sur l'affaire 125/75 [1]) (il s'agissait en l'occurrence également de l'exportation de produits laitiers vers certains pays sur la base du règlement (CEE) n° 876/68) et nous décrirons la jurisprudence pertinente que la Cour a jusqu'à présent adoptée à cet égard.

a) L'avocat général a souligné dans l'affaire précitée que — comme cela résulte des considérants du règlement (CEE) n° 876/68 — le régime des restitutions vise à rendre les produits de la Communauté concurrentiels du point de vue des prix et à assurer ainsi leur écoulement. La différenciation des restitutions suivant la destination procéderait du souci de stimuler la commercialisation en tenant compte de certaines situations de marché particulières (notamment lorsqu'il y a intérêt du point de vue de la politique commerciale à être présent sur certains marchés). En se basant sur le fait qu'une comparaison des prix est à cet égard déterminante et sur la constatation qu'il est prescrit (à l'article 3 du règlement (CEE) n° 876/68) de tenir compte, pour établir les prix, des prix effectivement pratiqués sur les marchés des pays tiers, des prix les plus favorables à l'importation dans les pays tiers de destina-

1 — Arrêt rendu le 2. 6. 1976 dans l'affaire 125/75, Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Recueil 1976, p. 771.

tion et des prix à la production constatés dans les pays tiers exportateurs, il y aurait lieu d'en déduire que, dans ce domaine, la situation des marchés et les exigences de certains d'entre eux revêtent une importance décisive et que le montant des coûts d'acheminement n'est pas déterminant pour la restitution. De ce point de vue, la notion «atteindre» (au sens de l'article 6 du règlement (CEE) n° 876/68) se rapporterait au *marché*, c'est-à-dire qu'il faudrait exiger que la marchandise joue un rôle sur le marché concerné et qu'elle y fasse l'objet de transactions. La condition déterminante serait à cet égard l'*importation* dans le pays visé. L'accomplissement des formalités douanières d'importation constituerait donc un indice important de la commercialisation; mais il ne s'agirait également que d'un indice et, partant, simplement d'un élément réfutable.

a) La *jurisprudence existante* se situe également dans cette ligne. L'arrêt rendu dans l'affaire 6/71 [1] (qui avait trait à la notion «exportation» dans le cadre du droit des restitutions du règlement n° 19) revêt déjà de l'intérêt.

A ce propos, la Cour a souligné que cette notion supposait que la marchandise fût commercialisée sur le marché d'un État tiers et qu'elle y ait été au moins mise en libre pratique (Recueil 1971, p. 837, septième attendu).

Dans l'arrêt rendu dans l'affaire 125/75 [2] (dont l'objet était une restitution différenciée selon la destination), la Cour a fait clairement apparaître, en se référant aux considérants du règlement (CEE) n° 876/68 (dans lesquels il est question non seulement de l'éloignement des marchés de la Communauté de ceux des pays de destination, mais aussi des conditions particulières d'importations dans certains pays de destination), que la restitution dépend de l'importation effective; il ne suffirait donc pas que la marchandise soit simplement déchargée dans un pays déterminé et il serait au contraire nécessaire que la marchandise ait été dédouanée et mise en libre pratique sur le territoire de destination (Recueil 1976, p. 784, cinquième et sixième attendus).

Ce principe a été confirmé dans l'affaire 44/76 [3] (qui avait également trait au règlement (CEE) n° 876/68 et aux restitutions différenciées selon la destination). A cet égard, la Cour n'a pas seulement souligné que la situation juridique avait été clairement réglée dans le sens évoqué par le règlement de base (Recueil 1977, p. 409, quatorzième attendu). Elle a également affirmé à propos de la possibilité prévue par le règlement (CEE) n° 1041/67 d'exiger des preuves complémentaires que le bureau des douanes allemand compétent avait fréquemment exigé la preuve d'une commercialisation sur le territoire de destination, exigence justifiée par la nécessité d'éviter des fraudes aux restitutions (seizième attendu).

La Cour a par ailleurs rappelé dans l'arrêt rendu dans l'affaire 820/79 [4] (concernant également le règlement (CEE) n° 876/68) que le comité de gestion du lait et des produits laitiers avait unanimement soutenu dès 1973 la thèse selon laquelle les États membres devaient exiger les preuves établissant que la marchandise a été mise en libre pratique dans le pays de desti-

1 — Arrêt rendu le 28. 10. 1971 dans l'affaire 6/71, Rheinmühlen Düsseldorf/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Recueil 1971, p. 823.

2 — Arrêt rendu le 2. 6. 1976 dans l'affaire 125/75, Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Recueil 1976, p. 771.

3 — Arrêt rendu le 2. 3. 1977 dans l'affaire 44/76, Milch, Fett- und Eier-Kontor GmbH/Conseil et Commission des Communautés européennes, Recueil 1977, p. 393.

4 — Arrêt rendu le 25. 11. 1980 dans l'affaire 820/79, Royaume de Belgique/Commission des Communautés européennes, Recueil 1980, p. 3537.

nation (Recueil 1980, p. 3548, point 12 des motifs). En conséquence, la Cour a de nouveau souligné qu'il était nécessaire que la marchandise soit mise en libre pratique sur le territoire de destination et, partant, que la preuve de la simple arrivée à destination de la marchandise (par la production d'un connaissement comportant la clause «freight prepaid») ne suffit pas (points 4, 6 et 7 des motifs).

Enfin, il convient encore de citer l'arrêt rendu dans l'affaire 250/80 [1]. Dans cet arrêt — qui avait trait au paiement de *montants compensatoires adhésion* lesquels ont également pour objet de compenser les différences entre les niveaux de prix —, la Cour n'a pas seulement (ce sur quoi la société Dimex a tant insisté) attaché de l'importance à la question de savoir si, entre l'État exportateur et l'État importateur, il y a effectivement *échange* pour les produits dont il s'agit (point 14 des motifs).

La Cour a aussi souligné expressément — comme vous le savez, les formalités avaient été accomplies dans ce cas en Grande-Bretagne et la marchandise avait ensuite été réexportée vers la République fédérale d'Allemagne — que l'accomplissement des formalités douanières ne suffisait pas et que le régime n'intervenait au contraire que si la marchandise concernée est effectivement mise en circulation dans l'État importateur, lorsqu'elle y est commercialisée et que la différence de prix existant entre cet État membre et l'État membre d'exportation devient un facteur économique (points 15 et 17 des motifs).

2. Dans ses principaux arguments — il nous paraît opportun de les examiner avant d'aborder les questions posées — la société Dimex s'efforce apparemment d'obtenir une *inflexion de cette jurisprudence,* et ce en ce sens que l'accomplissement des formalités douanières ne soit pas considéré comme déterminant non plus dans le cas d'une restitution différenciée suivant la destination et qu'il suffise au contraire que le territoire de l'État importateur ait été effectivement atteint, c'est-à-dire que le sort ultérieur de la marchandise concernée (commercialisation dans l'État importateur ou réexportation vers d'autres pays) ne soit pas pris en considération.

En principe, estime-t-elle, il y aurait lieu de partir de l'idée que, parce qu'il contribue à écouler les excédents agricoles de la Communauté, le régime des restitutions devrait être considéré comme une mesure d'intervention en faveur des producteurs de lait. En cas de doute, il y aurait lieu de retenir une interprétation favorable aux ayants droit à restitution et, en tout cas — compte tenu du principe de proportionnalité —, il y aurait lieu de retenir une interprétation telle que les exportateurs ne soient pas soumis à des charges excessives et puissent s'imposer dans la concurrence avec les exportateurs des pays tiers (ce qui ne serait pas le cas s'ils sont contraints — comme la société Dimex l'a fait — de souscrire, en ce qui concerne les restitutions, des assurances supplémentaires en raison d'exigences excessives et d'incertitudes inhérentes au régime). Il y aurait lieu de tenir compte notamment des exigences du transit international qui serait paralysé si l'accomplissement des formalités douanières sur le territoire de destination devenait nécessaire et il y aurait lieu de tenir compte également des usances reprises dans les contrats de déchargement. Dans de tels contrats, l'acheteur n'aurait aucun compte à rendre, après l'embarquement, sur le sort réservé à la marchandise; on ne saurait donc lui imposer l'obligation de faire admettre la marchandise en libre pratique dans un pays déterminé et de communiquer les documents correspondants an vendeur. Parce que la restitution est différenciée au regard des différences existant dans le

1 — Arrêt rendu le 27. 10. 1981 dans l'affaire 250/80, Anklagemyndigheden/Hans Ulrich Schumacher, Peter Hans Gerth, Johannes Heinrich Gothmann et Alfred C. Töpfer, Recueil 1981, p. 2465.

coût du *transport*, il y aurait donc lieu de considérer comme suffisant qu'un contrat de transport valide, assorti d'un accréditif bancaire, soit conclu et que les frais de transport exposés soient prouvés au moyen d'un contrat d'affrètement. La société Dimex croit pouvoir trouver une confirmation du bien-fondé de ce point de vue dans le douzième considérant du règlement (CEE) n° 192/75, où il est question d'un assouplissement de l'obligation de fournir des preuves.

3. Or nous ne voyons pas comment la société Dimex pourrait faire admettre cette position de principe (ce qui, eu égard à la jurisprudence que nous avons rappelée, exigerait d'ailleurs que la Cour statue en séance plénière).

Son point de départ, selon lequel le régime de restitution ne serait qu'un instrument permettant de réduire les excédents agricoles, est assurément erroné. Comme on l'a souligné à juste titre, il ne s'agit là que d'un aspect du régime et il paraît évident que lorsqu'elle contribue par des aides financières à écouler des marchandises vers des pays tiers, la Communauté est également guidée par des considérations de politique commerciale (prise en compte de la situation particulière de certains marchés et de conditions d'importation particulières) dont elle tient compte lors de l'aménagement du régime des restitutions. En conséquence, il est clair également — ainsi qu'on l'a déjà mis en évidence dans les conclusions présentées dans l'affaire 125/75 [1] — que la restitution ne vise pas seulement à compenser des coûts d'acheminement et qu'il s'agit également de prendre en considération des situations de marché particulières et des accords de politique commerciale qui ne sauraient être méconnus.

En outre, quant au rôle du principe de proportionnalité dans le droit des restitutions, il convient, d'une part — parce que la société Dimex se réfère à cet égard à l'arrêt rendu dans l'affaire 6/78 [2] —, de ne pas négliger le fait qu'en l'occurrence c'est le principe de la *préférence communautaire* qui revêtait de l'importance et la Cour a souligné dans ce contexte que la situation concurrentielle des exportateurs communautaires ne devait pas être moins favorable que celle des vendeurs des pays tiers (ce qui serait le cas s'il était nécessaire de conclure une assurance concernant les montants compensatoires adhésion). D'autre part, les explications non contestées de la Commission ne donnent absolument pas l'impression que les exigences du droit des restitutions grèvent exagérément les exportateurs. Il est en effet manifestement établi que la Communauté est le plus important exportateur de produits laitiers sur le marché mondial et que l'on observe, depuis des années, précisément pour le fromage, un accroissement constant des exportations vers les pays tiers.

Dans la mesure où la société Dimex — sa référence au douzième considérant du règlement (CEE) n° 192/75, qui ne vise qu'un cas particulier déterminé, n'est manifestement pas pertinente pour étayer son argumentation générale — invoque les exigences du transit international et les particularités des contrats de transport pour démontrer que seule l'*arrivée* dans le pays de destination serait déterminante, force lui est d'admettre que cela aboutirait à abandonner le régime en vigueur de la restitution différenciée ou à rendre possible des détournements. Or, il est certain qu'aucune de ces deux possibilités ne peut être envisagée sérieusement. En tout cas, il ne suffit pas, à cet égard,

1 — Arrêt rendu le 2. 6. 1976 dans l'affaire 125/75, Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Recueil 1976, p. 771.

2 — Arrêt rendu le 11. 7. 1978 dans l'affaire 6/78, Union française de céréales/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Recueil 1978, p. 1675.

de considérer que la possibilité d'octroyer des restitutions constitue une mesure d'intervention dont les contraintes pour les exportateurs doivent être maintenues dans des limites aussi étroites que possible.

4. Nous en venons ensuite à l'examen des diverses questions que le Bundesfinanzhof a posées et dont il est établi, eu égard à ce qui précède, qu'elles doivent être examinées à juste titre sur la base de la jurisprudence adoptée jusqu'à présent par la Cour.

a) La *première question* tend à clarifier le problème de savoir si la preuve de l'importation dans le territoire de destination est administrée de façon irréfragable si un autre document demandé par le service compétent est produit, c'est-à-dire qu'elle a pour objet l'interprétation de l'article 11, paragraphe 1, alinéa 3, précité du règlement (CEE) n° 192/75 (dans la version modifiée par le règlement (CEE) n° 2818/75), qui parle de la preuve du déchargement du produit.

aa) Dans ce contexte, la société Dimex — partant probablement de l'idée que le sens des deux alinéas précédents (dans lesquels il est question de l'importation et des formalités douanières de mise en libre circulation) pourrait également revêtir de l'importance pour l'interprétation de l'alinéa précité — a soulevé la question de savoir si les deux alinéas cités en dernier lieu étaient *valides*. A son avis, il y aurait des doutes — si l'on s'en tient aux termes des dispositions en cause — sur le point de savoir si elles n'outrepassent pas le cadre de la disposition d'habilitation du Conseil: en effet, il ne serait question dans l'article 6 du règlement (CEE) n° 876/68 que de la preuve que le produit a *atteint* la destination (ce qui devrait manifestement être compris dans un sens matériel) et si des dérogations étaient prévues à cet égard, il y aurait lieu, conformément à l'article 6, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement précité, de veiller à ce que soient fixées des conditions offrant des garanties *équivalentes* (ce qui ne permettrait certainement pas à la Commission de rendre ces conditions plus strictes).

Dans la mesure où l'on souhaite examiner cet aspect — bien que le Bundesfinanzhof n'ait pas soulevé une telle question de validité —, il n'appelle que des observations succinctes, notamment au regard de la jurisprudence précédemment évoquée. D'une part, il convient de ne pas perdre de vue le fait que l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 876/68 mentionne également des dispositions *complémentaires* et que cela va tout à fait dans le sens de la détermination d'exigences supplémentaires. D'autre part, il importe d'observer que dans l'arrêt rendu dans l'affaire 125/75 [1], la nécessité d'une mise en libre pratique a été déduite du règlement (CEE) n° 876/68 lui-même, et que la Cour a même souligné dans l'arrêt rendu dans l'affaire 44/76 [2] que cette situation juridique résultait clairement du règlement précité. Il est donc clair que «atteint» dans le règlement précité équivaut à une importation régulière et, partant, on ne saurait douter de la validité du règlement (CEE) n° 192/75, parce que la mise en libre circulation y est explicitement mentionnée.

bb) Eu égard à la jurisprudence que nous venons de décrire, la réponse à la première question posée ne paraît pas devoir soulever de difficultés particulières.

Dans les cas de différenciation du taux de la restitution suivant la destination, la commercialisation, c'est-à-dire la partici-

1 — Arrêt rendu le 2. 6. 1976 dans l'affaire 125/75, Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Recueil 1976, p. 771.

2 — Arrêt rendu le 2. 3. 1977 dans l'affaire 44/76, Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH/Conseil et Commission des Communautés européennes, Recueil 1977, p. 393.

pation aux échanges sur le territoire concerné, est déterminante pour l'octroi de la restitution. L'accomplissement des formalités douanières d'importation donne accès au marché, mais n'est certainement pas assimilable à la commercialisation. La preuve de l'accomplissement des formalités précitées ne peut donc pas être davantage qu'un indice réfutable. On peut à cet égard renvoyer à la jurisprudence évoquée concernant les montants compensatoires adhésion; cette affirmation n'est notamment pas infirmée par l'utilisation du mot «considére» au paragraphe 1, alinéa 2, de l'article 11 du règlement (CEE) n° 192/75, dès lors que l'alinéa 3 de cette même disposition prévoit que la preuve de l'accomplissement des formalités douanières puisse être «considérée comme insuffisante, compte tenu de la situation particulière dans le pays de destination».

Or, si la preuve exigée en premier lieu ne constitue qu'un indice réfutable, l'autre preuve du *déchargement* de la marchandise qui ne fournit que des indications très limitées sur la pénétration du marché et la participation aux échanges sur le territoire concerné n'est assurément pas davantage, elle non plus, qu'un indice réfutable.

cc) Le Bundesfinanzhof n'a pas posé la question de savoir quelles étaient les conditions et éventuellement les limites qui s'imposaient à une telle réfutation.

La société Dimex a estimé à cet égard que, même s'il n'était pas exclu qu'il soit vérifié a posteriori si les conditions d'octroi de la restitution étaient remplies et que des preuves admises soient réfutées, il y aurait lieu de respecter à cet égard certaines limites qui résultent des principes de la sécurité juridique et de la protection de la confiance légitime ainsi que de la finalité du régime des restitutions. De ce point de vue, le recouvrement de restitution ne serait envisageable que si les documents relatifs au déchargement étaient falsifiés ou contenaient des écrits mensongers ou encore en cas d'abus (ce qui, dans son ensemble, devrait être prouvé par l'autorité qui exige le remboursement de la restitution). En revanche, un recouvrement n'entrerait pas en ligne de compte s'il est constaté a posteriori qu'une mise en libre circulation n'a pas eu lieu, notamment si elle n'est pas intervenue parce que la marchandise était avariée ou a été réexportée sans que l'exportateur en soit responsable.

A propos également de cet aspect, on peut encore ajouter, dans le cadre de la première question, qu'eu égard aux développements qui précèdent, il paraît clair que le point de vue défendu par Dimex est trop restrictif. La condition déterminante ouvrant droit à la restitution est, comme nous l'avons vu, la participation au commerce dans le pays de destination. Un exportateur doit et peut s'assurer à cette fin (notamment au moyen de clauses contractuelles). S'il s'avère qu'une telle commercialisation n'est pas intervenue, la preuve fournie à l'aide d'autres documents peut en principe être considérée comme insuffisante. Le fait qu'à cet égard — en fonction des circonstances de l'espèce — le principe de la protection de la confiance légitime entre également en jeu paraît clair, mais il n'est pas nécessaire ici d'en examiner davantage les détails. En effet, on ne voit pas comment il s'appliquerait en l'espèce, puisqu'il est établi que la société Dimex a appris dès le 25 octobre 1976 (soit longtemps avant la production d'autres documents) que la marchandise ne pouvait pas être commercialisée au Koweit et que le Hauptzollamt a été laissé dans l'ignorance de cet élément important lorsqu'il a admis la preuve administrée par d'autres documents en avril 1977.

b) Eu égard à ce qui précède, il n'y a pas lieu d'examiner la *deuxième question* qui n'a été posée que dans l'hypothèse d'une réponse affirmative à la première.

Dès lors qu'il est clair qu'une preuve ne peut pas être administrée d'une manière irréfragable au moyen d'autres documents, il est également établi que l'autorité compétente peut ultérieurement revenir sur sa supposition que la preuve de l'accomplissement des formalités douanières n'as pas pu être apportée par suite de circonstances indépendantes de la volonté de l'importateur. Partant, il n'est pas nécessaire non plus de clarifier le sens dans lequel la formule précitée doit être comprise et si — comme l'estime la société Dimex en renvoyant à l'article 20 du règlement ultérieur (CEE) n° 2730/79 et parce qu'une responsabilité de l'exportateur pour les décisions de l'importateur ne saurait entrer en ligne de compte — ces termes n'auraient pas dû être, en réalité, «de la volonté de l'*exportateur*». Nous noterons simplement — sans approfondir ici ce problème — qu'il ne paraît pas erroné (comme la Commission l'a exposé) de parler dans ce contexte de «l'importateur », parce qu'on envisage une situation de fait dans laquelle l'importateur, avec lequel l'exportateur entretient d'ailleurs des relations commerciales, s'abstient de sa propre initiative de faire mettre la marchandise en libre pratique. On peut également considérer comme adéquat le fait que l'alinéa 3 de l'article 11, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 192/75 s'applique (les considérants du règlement (CEE) n° 2818/75, qui se réfèrent à la modification de l'article 11, plaident en faveur de cette solution) si l'exportateur n'est pas en mesure, en raison des particularités de la procédure d'importation dans le pays concerné, de fournir les documents douaniers, si ces documents ont disparu pour des raisons qui ne lui sont pas imputables ou s'ils ne peuvent être fournis qu'avec des difficultés excessives.

c) La *troisième question* a trait à la circonstance que la feta exportée — parce qu'elle était impropre à la consommation humaine — n'est pas parvenue sur le marché au Koweit mais a été détruite (à cet égard, les questions de savoir quant et où a eu lieu la détérioration, avant l'arrivée au Koweit ou seulement au Koweit, et là, avant ou après la mise en libre circulation, dont il n'est d'ailleurs pas certain si elle a même eu lieu ou si elle a été refusée en raison de l'état de la marchandise, ne sont pas claires et demeurent litigieuses). A ce propos, la Cour est invitée à préciser si un produit est «importé» sur le territoire de destination, lorsqu'il est détruit ou réexporté peu de jours après son débarquement, et elle est appelée à établir s'il importe de savoir à ce sujet si le produit a été détruit ou réexporté avant ou après sa mise en libre circulation sur ce territoire et si l'altération de la marchandise, qui est à l'origine de la destruction ou de la réexportation, est intervenue avant ou après cette mise en libre circulation.

Dans ce contexte, la société Dimex a fait valoir qu'aux termes de l'article 8 du règlement (CEE) n° 192/75, il importait uniquement que les produits soient de qualité saine, loyale et marchande lorsqu'ils sont exportés (ce qui aurait d'ailleurs été confirmé en l'espèce par le Finanzgericht). En outre, il y aurait lieu de relever que le navire qu'elle avait affrété avait atteint les eaux territoriales du Koweit déjà six semaines avant son déchargement et il serait donc probable que l'altération de la marchandise serait intervenue après cette date, date que la société Dimex considère comme essentielle.

Or, cela ne permet manifestement pas de dégager des éléments utiles pour répondre à la question posée. La description de la jurisprudence pertinente a déjà fait clairement apparaître qu'il y avait lieu de déduire du règlement de base (CEE) n° 876/68 du Conseil que l'octroi d'une restitution différenciée selon la destination dépendait de façon déterminante de la mise en circulation et de la circonstance que la marchandise a effectivement atteint le marché du territoire concerné en vue de sa commercialisation. C'est donc non pas l'arrivée effective sur le territoire du pays concerné qui revêt de l'importance, mais l'autorisation d'accéder au marché, laquelle au Koweit est apparemment subordonnée (comme cela résulte de la lettre de l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne du 23 novembre 1978) sinon à la mise en libre circulation, du moins à un déblocage par les services de santé. En outre — si la *commercialisation* est déterminante pour l'octroi de la restitution — il ne serait pas suffisant que la marchandise ait été saine au moment où elle a *quitté* le territoire de la Communauté, mais elle doit au contraire être encore saine lorsqu'elle est mise sur le marché, parce qu'une commercialisation serait autrement impossible faute d'une qualité marchande.

Telle que se présente la jurisprudence, il est donc également clair qu'on ne peut assurément pas parler «d'importation» si la marchandise était impropre à la commercialisation et a été détruite avant la mise en libre circulation. Mais si ces événements sont intervenus *après* le dédouanement (qui, comme la société Dimex l'a exposé, s'effectue parfois dans de tels pays sans contrôle approfondi), il importera de savoir — comme la Commission l'a indiqué à juste titre — si la cause déterminante à cet égard existait déjà auparavant. Dans un cas comme celui de l'espèce présente, cela ne semble guère difficile à admettre, puisque les agents de la Lloyd ont constaté dans l'entrepôt frigorifique de l'acheteur dès le 7 octobre 1976, soit immédiatement après le déchargement, que la marchandise ne se trouvait pas dans un état irréprochable.

Tous les éléments nécessaires pour statuer dans cette affaire semblent ainsi dégagés au regard également de la troisième question posée par le Bundesfinanzhof. En revanche, il n'y a pas lieu ici, faute d'une question en ce sens, d'examiner en outre le problème, soulevé par la société Dimex, qui vise à savoir si la restitution peut être calculée sur la base du taux le plus bas lorsqu'il est reconnu que les conditions auxquelles est subordonné l'octroi d'une restitution déterminée ne sont pas remplies, dès lors que ce taux (comme la société Dimex le prétend en ce qui concerne le taux applicable pour les USA) n'a aucune signification proprement dite pour les opérations d'exportation (ce que la Commission conteste, comme on le sait, en se référant au développement des exportations de feta vers les USA).

C — Eu égard à ce qui précède, nous suggérons de répondre comme suit aux questions posées par le Bundesfinanzhof:

a) La *preuve* à apporter, au titre des dispositions combinées de l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 876/68 et de l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 192/75, que le produit a été importé sur le territoire de destination, *n'est pas administrée de façon irréfragable* si l'intéressé a produit un autre document demandé par le service compétent en

application de l'article 11, paragraphe 1, alinéa 3, du règlement (CEE) n° 192/75. Il en est de même si le service compétent a exigé la production de l'autre document et s'il est ensuite apparu que la preuve de l'accomplissement des formalités douanières au sens de l'article 11, paragraphe 1, alineá 2, du règlement (CEE) n° 192/75 n'était pas impossible par suite de circonstances indépendantes de la volonté de l'importateur.

b) *Un produit* est *«importé»* sur le territoire de destination au sens des dispositions de l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 876/68 et de l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 192/75, *lorsque la commercialisation a été rendue possible.* Ce n'est pas le cas lorsque le produit a été altéré et détruit pour cette raison, avant le déchargement ou la mise en libre circulation, ou si peu de temps après qu'il y a lieu de supposer que la cause essentielle de l'altération existait dès avant le débarquement de la marchandise.