CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 19 MAI 1976 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A l'instar d'autres organisations de marché, l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (règlement n° 804/68 du Conseil du 27 juin 1968) prévoit que pour permettre l'exportation des produits régis par cette organisation commune, parmi lesquels figure le beurre, la différence entre les prix dans la Communauté et les prix pratiqués dans le commerce international peut être couverte par une restitution (art. 17). D'après l'article 17, paragraphe 2, cette restitution peut être différenciée selon les destinations (et le texte allemand ajoute: ou selon les territoires de destination).

Les règles générales relatives à l'octroi des restitutions à l'exportation dans le secteur du lait et des produits laitiers, de même que les critères de fixation de leur montant, ont été établis par le règlement n° 876/68 du Conseil du 28 juin 1968. Nous les examinerons plus en détail par la suite. Pour le moment, nous nous contenterons de mentionner l'article 5 de ce règlement qui dispose que, sur demande de l'intéressé à présenter lors de la demande du certificat d'exportation, le montant de la restitution peut être fixé à l'avance. Il faut citer en outre son article 6 d'après lequel, dans les cas de restitution différenciée suivant la destination, la restitution est payée lorsque la preuve est apportée «que le produit a atteint la destination pour laquelle a été fixée la restitution».

En rapport avec le présent litige, il faut mentionner enfin les modalités d'application des restitutions à l'exportation, qui ont été fixées par la Commission dans son règlement n° 1041/67 du 21 décembre 1967. L'article 4 de ce texte déclare que, dans certains cas, les États membres peuvent exiger

«comme condition de paiement de la restitution, en sus de la preuve que le produit a quitté le territoire géographique de la Communauté, la preuve que le produit en cause a été importé dans un pays tiers et, le cas échéant, la preuve des conditions dans lesquelles il a été importé».

L'article 8, dans sa version modifiée par le règlement n° 499/69, dispose que le demandeur est tenu de présenter certains documents certifiant l'arrivée dans le pays de destination, et il ajoute:

«Les services nationaux compétents peuvent reconnaître d'autres documents comme équivalents et exiger des modes de preuve complémentaires. Ils en informent aussitôt la Commission, qui en fait part sans délai aux autres États membres».

Ces dispositions ont de l'importance pour un litige pendant devant le Finanzgericht de Hambourg, dont cette juridiction a été saisie par un recours formé par la firme Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH contre une décision du Hauptzollamt de Hambourg-Jonas, portant octroi de restitutions à l'exportation de beurre. En ce qui concerne les faits, il faut retenir ce qui suit.

En septembre 1970, la firme précitée a conclu avec trois autres entreprises, qui comprenaient la société belge Corman, un contrat dit de mise en commun, en vue de l'exportation d'une quantité assez importante de beurre détenu par l'organisme d'intervention allemand. Toutes les entreprises concernées, qui restaient juridiquement et économiquement auto-

1 — Traduit de l'allemand.

nomes, devaient s'efforcer d'écouler du beurre dans les pays tiers. La tâche de la demanderesse consistait à se procurer du beurre auprès de l'organisme d'intervention allemand, à solliciter les certificats d'exportation nécessaires, à faire fixer à l'avance les restitutions, à réaliser les exportations et à se faire payer la restitution. Les gains et les pertes enregistrés à la suite de ces opérations d'exportation devaient être répartis entre les membres de l'association.

C'est ainsi que, le 2 septembre 1970, la demanderesse s'est fait délivrer un certificat d'exportation, portant préfixation de la restitution, pour certaines quantités de beurre à exporter au Maroc, en Tunisie ou en Algérie. Le 12 janvier 1971, elle a vendu un lot de beurre à la société Corman, le membre belge du groupement, et cela, dans un premier temps, aux conditions suivantes: «destination Afrique du Nord (Maroc)» et «livraison à n'effectuer que sur quai Tanger». Le jour même, le contrat a été transformé de fob Hambourg en cif Casablanca ou Tanger et le contrat d'affrètement conclu avec l'armateur chargé d'effectuer le transport a été transcrit de Corman à la demanderesse. La marchandise a quitté le territoire de la Communauté le 15 février 1971. C'est aussi à cette date que la demanderesse a, pour une quantité de 750 tonnes de beurre, fait la déclaration au sens de l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 1041/67, qu'elle a donc manifesté sa volonté de procéder à l'exportation du beurre en bénéficiant d'une restitution. La marchandise a été déchargée à Casablanca le 21 février 1971, déchargement dont la preuve a été fournie au Hauptzollamt le 2 mars 1971, par la présentation des documents visés à l'article 8 du règlement n° 1041/67.

La marchandise n'est toutefois pas restée au Maroc, mais a apparemment quitté Casablanca le 12 mars 1971 à bord d'un autre bateau et à destination de Gdingen (Pologne). Déjà le 31 décembre 1970, la société Corman avait en effet vendu une certaine quantité de beurre à une autre entreprise belge ex quai Casablanca ou Tanger. Cette dernière, quant à elle, avait, dès le 23 décembre 1970, vendu une quantité déterminée de beurre à une firme de Prague, cif Gdingen.

Dans ces conditions, le Hauptzollamt compétent a estimé que la restitution fixée à l'avance pour le Maroc, l'Algérie et la Tunisie, qui s'élevait à 501,42 DM par 100 kg, ne pouvait pas être accordée parce que la preuve de l'existence d'un acheteur au Maroc ou de la commercialisation de la marchandise dans ce pays n'était pas apportée et parce qu'il était, selon lui, clair dès le départ que la marchandise était destinée à la Pologne. Comme, d'autre part, le certificat portant préfixation, délivré à la demanderesse pour certains pays tiers européens — dans lequel la restitution de base avait été fixée à 486,78 DM par 100 kg —, n'était plus valide à l'époque des faits, le Hauptzollamt n'a accordé qu'une restitution calculée en fonction du taux en vigueur le 15 février 1971, soit 347,70 DM par 100 kg.

C'est cette décision qui est à l'origine du recours formé devant le Finanzgericht de Hambourg.

Dans sa requête, la firme Milch-, Fett- und Eier-Kontor a soutenu que l'article 6 du règlement n° 876/68 subordonnait l'octroi d'une restitution complémentaire à la seule condition que la marchandise atteigne le territoire de destination, c'est-à-dire qu'elle parvienne sur le territoire de l'État en question. Elle a renvoyé à ce sujet à l'article 2 du règlement précité, dont elle a déduit que la restitution complémentaire était accordée en raison des frais d'acheminement plus élevés, et à l'article 8 du règlement n° 1041/67, qui traite de la preuve à apporter et selon lequel, d'après elle, seule doit être établie l'arrivée de la marchandise, l'admission de celle-ci en libre pratique et l'existence d'un acheteur sur le territoire de destination concerné n'ayant aucune importance. Elle a fait valoir que l'article 4 du règlement n° 1041/67, invoqué par le Hauptzollamt, n'était en réalité pas

applicable et que la preuve de l'importation prévue par cette disposition ne pouvait pas être exigée en sus de la preuve de l'arrivée. Et d'ajouter que l'article 4 n'était du reste pas assez précis, que les preuves qu'il mentionnait ne pourraient être exigées qu'en vertu d'un règlement CEE et que lui non plus n'exigeait aucunement de prouver la commercialisation de la marchandise.

Le Hauptzollamt, qui est partie défenderesse, maintient quant à lui son point de vue. Il estime que c'est à bon droit qu'il a exigé une preuve des conditions de l'importation au sens de l'article 4 du règlement n° 1041/67, c'est-à-dire la preuve d'une vente à un acheteur résidant dans le pays de destination ou la preuve de l'intégration de la marchandise à l'économie du pays de destination. Il fait valoir qu'une pareille preuve manque, puisque la marchandise n'a fait que transiter par le Maroc, et qu'il n'est donc pas possible d'accorder la restitution complémentaire prévue pour ce pays.

Par ordonnance du 13 novembre 1975, le Finanzgericht a sursis à statuer et il a adressé à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, les questions préjudicielles suivantes:

1) L'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1041/67 dans sa rédaction en vigueur en 1971, selon lequel, dans certains cas, les États membres peuvent, compte tenu notamment des caractéristiques des produits exportés ou des marchés d'exportation, exiger, en sus de la preuve que le produit a quitté le territoire géographique de la Communauté, la preuve que le produit en cause a été importé dans un pays tiers, doit-il être compris comme permettant également de considérer comme pays tiers le «territoire de destination» visé à l'article 4 du règlement n° 876/68, pour lequel une restitution a été différenciée?
2) En cas de réponse affirmative à la question sous 1:
   La condition figurant à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1041/67 «que le produit en cause ait été importé dans un pays tiers» signifie-t-elle que ce produit doit avoir été régulièrement dédouané ou suffit-il que la marchandise chargée sur navire ait été déchargée dans un port du territoire de destination européen, puis transportée dans un pays tiers européen, après entreposage et transbordement sur un autre navire?
3) En cas de réponse négative à la question sous 1:
   L'article 6, paragraphe 2, alinéa 1 in fine, du règlement n° 876/68, selon lequel, en cas d'application des dispositions de l'article 4, la restitution est payée dans les conditions prévues au paragraphe 1, «à condition que la preuve soit apportée que le produit a atteint la destination pour laquelle a été fixée la restitution», doit-il être entendu en ce sens que la marchandise doit avoir été régulièrement dédouanée dans le territoire de destination ou suffit-il que la marchandise chargée sur navire ait été déchargée dans un port du territoire de destination non européen, puis transportée dans un pays tiers européen, après entreposage et transbordement sur un autre navire?
4) En cas de réponse affirmative à la deuxième branche de la question sous 2 ou sous 3:
   La condition que le produit ait été importé dans un pays tiers (article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1041/67) ou que la marchandise soit parvenue sur le «territoire de destination» (article 6, paragraphe 2, du règlement n° 876/68) est-elle également remplie lorsqu'en vertu des contrats d'achat afférents à la marchandise, celle-ci était finalement destinée, avant même l'accomplissement des formalités douanières d'exportation au sens de l'article 1, paragraphe 2, du règlement n° 1041/67, non pas au territoire de destination non européen déterminé en application de l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 876/68, mais à un autre pays tiers européen ouvrant droit à un taux de restitution inférieur et que la marchandise a été

effectivement transportée dans ce pays après avoir dû, en raison du certificat d'exportation, accomplir le détour par le pays tiers non européen?

5) L'interprétation des articles 4, paragraphe 1, du règlement n° 1041/67 et 6, paragraphe 2, du règlement n° 876/68 mentionnés dans les questions 2, 3 et 4 est-elle fonction:
   a) de ce que l'exportateur qui a présenté sa demande savait, à la date retenue, que la marchandise serait finalement transportée dans un pays tiers européen;
   b) de ce qu'un des acheteurs et vendeurs de la marchandise aux contrats d'achat résidait ou possédait une filiale dans le territoire ou le pays de destination non européen?

Voici notre point de vue sur ces questions.

1. Avant d'examiner chacune d'elles, nous voudrions cependant faire quelques observations de caractère général au sujet de l'esprit et du but du régime des restitutions, des facteurs qui le caractérisent et de l'économie générale qui s'en dégage. Ces observations nous paraissent très utiles pour l'interprétation de diverses dispositions, même s'il s'agit de règles qui, à première vue, ne semblent pas présenter de difficulté.

Il découle de l'article 17 du règlement n° 804/68, que nous avons déjà mentionné, que les restitutions ont pour fonction de permettre d'exporter sur la base des prix pratiqués dans le commerce international. Ainsi que les considérants du règlement n° 876/68 le montrent, le régime des restitutions vise à rendre les produits de la Communauté concurrentiels du point de vue des prix sur les marchés des pays tiers et à assurer leur écoulement. Quant à la différenciation des restitutions suivant les destinations ou les territoires de destination, elle procède du souci de stimuler la commercialisation des produits de la Communauté en tenant compte de certaines situations de marché particulières, par exemple, parce que la Communauté a un intérêt de politique commerciale à être présente sur certains marchés.

La thèse selon laquelle la restitution est liée à la situation sur le marché en question peut effectivement déjà se justifier par référence à l'objectif fondamental du droit des restitutions, qui vise à compenser les différences de prix. Ainsi que la Commission l'a souligné à juste titre, il ne saurait évidemment pas s'agir de n'importe quels prix abstraits, mais de ceux qui sont effectivement pratiqués sur certains marchés, d'une part, sur le marché de la Communauté et, d'autre part, dans le commerce international. Cela apparaît très clairement lorsqu'on examine les dispositions relatives au calcul des restitutions. C'est ainsi que l'article 3 du règlement n° 876/68 impose de tenir compte, pour établir les prix dans le commerce international, «des prix pratiqués sur les marchés des pays tiers» et «des prix les plus favorables à l'importation, en provenance des pays tiers, dans les pays tiers de destination». Il mentionne aussi les prix à la production constatés dans les pays tiers exportateurs, compte tenu le cas échéant des subventions accordées par ces pays, c'est-à-dire des mesures qui tendent à promouvoir les ventes. En ce qui concerne la différenciation de la restitution suivant les territoires de destination, l'article 4 dispose expressément qu'elle peut être opérée lorsque «les exigences spécifiques de certains *marchés* le rendent nécessaire». Ces constatations montrent clairement, selon nous, que le montant des coûts d'acheminement ne constitue pas le seul facteur déterminant, comme la demanderesse le soutient.

Cette opinion est du reste confirmée par les considérants du règlement n° 1662/70 du 14 août 1970 (JO n° L 181 du 15 août 1970, p. 14), qui fixe précisément les restitutions applicables dans le cas qui fait l'objet du litige au principal. Ces considérants indiquent eux aussi clairement que, dans ce domaine, une comparaison des marchés, une appréciation des données

relatives à ceux-ci, revêtent une importance décisive.

2. C'est sur cet arrière-plan que nous abordons à présent l'interprétation des dispositions de droit communautaire qui intéressent la juridiction de renvoi. La première disposition à examiner est l'article 6 du règlement n° 876/68 selon lequel, en cas d'application des dispositions de l'article 4, c'est-à-dire en cas de différenciation du montant de la restitution suivant les territoires de destination, 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».

Littéralement, «atteindre» signifie au moins «arriver». Compte tenu des considérations que nous avons développées tout à l'heure au sujet de l'esprit et du but du régime des restitutions, de son économie générale ainsi que des intérêts communautaires qui sont en jeu, nous ne doutons cependant pas que ce sens littéral n'est pas le seul qui doit être retenu et qu'il faut dépasser cette acception. Le mot «atteindre» se rapporte nécessairement au *marché*. Il faut donc exiger que la marchandise en question joue un rôle sur le marché concerné, qu'elle fasse l'objet sur ce marché de transactions et qu'elle y soit soumise aux lois du marché, car c'est en fonction de celles-ci que la restitution a été fixée.

Ce stade n'est certainement pas atteint, c'est le moins qu'on puisse dire, lorsque les marchandises ont simplement été transbordées dans le port d'un pays déterminé, lorsqu'on peut tout au plus parler d'un transit. La Commission a incontestablement raison lorsqu'elle déclare que le critère décisif est l'*importation* dans le pays visé.

Nous pouvons renvoyer à ce sujet — nous reviendrons du reste sur cet élément dans un autre contexte — à l'article 3 du règlement n° 876/68 d'après lequel la restitution est fixée en fonction des «prix les plus favorables à l'*importation* dans les pays tiers de destination». D'autre part, il est intéressant de noter qu'en rapport précisément avec la différenciation du montant de la restitution selon la destination ou les territoires de destination, les considérants de ce règlement mentionnent les «conditions particulières d'*importation* dans certains pays de destination».

En réalité, il est clair que le marché d'un pays déterminé ne s'ouvre aux produits importés que par l'accomplissement des formalités douanières d'importation. Cela permet d'affirmer que ce dédouanement constitue un indice important de la commercialisation exigée par le droit des restitutions, mais c'est à bon droit que la Commission a ajouté qu'il ne s'agit là que d'un indice réfutable. De plus, il est sans doute exact qu'il n'est pas possible de définir d'une manière générale et abstraite les conditions qui doivent être remplies pour qu'une marchandise ait atteint le marché d'un pays déterminé. Ces conditions dépendent de l'ensemble des circonstances concrètes d'un cas d'espèce, et il peut, par exemple, être important de savoir si la marchandise exportée était ou non destinée à une entreprise établie sur le territoire de destination en question.

Cette thèse du caractère déterminant de l'importation et de la commercialisation, à laquelle les considérations qui précèdent nous ont déjà conduit, ne peut pas non plus du reste être ébranlée — comme la demanderesse a tenté de le faire — en alléguant la réponse que la Commission a donnée à une question parlementaire relative à des fraudes à l'exportation au départ de la Communauté (JO n° C 38 du 1er avril 1970, p. 1). Cette réponse mentionne, comme vous le savez, la preuve «que la marchandise a effectivement atteint le pays de destination», puis vient cette phrase: «Ensuite la Commission ne peut plus suivre le sort de la marchandise exportée». Selon la demanderesse, cette déclaration constitue une interprétation authentique des règles en matière de restitutions qui nous intéressent en l'espèce. Elle en déduit que dans

l'état de la réglementation en vigueur à l'époque, l'admission de la marchandise en libre pratique par la douane et son arrivée sur le marché du pays de destination, de même que la production de preuves en ce sens, ne revêtaient pas une importance décisive, pour le simple motif que la Commission n'en a pas fait état. Nous pouvons difficilement nous rallier à cette opinion, qui revient à surévaluer nettement la portée d'une réponse extrêmement brève de la Commission à une des questions partielles qui lui étaient posées, et dans laquelle la Commission ne peut aucunement avoir voulu épuiser complètement le problème juridique qui nous occupe.

Par contre, il est intéressant de se reporter à l'arrêt rendu dans l'affaire 6-71 (Rheinmühlen Düsseldorf/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, arrêt du 28 octobre 1971, Recueil 1971, p. 837), qui concernait le régime des restitutions initialement en vigueur et la délimitation des notions d'«exportations vers les pays tiers» et d'«exportations vers d'autres États membres». Dans cet arrêt, la Cour a déclaré:

«Attendu qu'ainsi qu'il résulte tant des dispositions que des considérants du règlement n° 19, les restitutions prévues par celui-ci étaient destinées à compenser les différences de prix existant entre les marchés en cause; qu'il s'ensuit que l'«exportation vers les pays tiers», au sens de ce règlement, supposait que la marchandise fût commercialisée sur le marché d'un État tiers, c'est-à-dire qu'elle y ait été au moins mise en libre pratique.»

Ainsi que le Hauptzollamt l'a souligné, il est de fait significatif que pour la notion d'«exportation vers les pays tiers», qui met plutôt l'accent sur la *sortie* de la marchandise du territoire de la Communauté, la Cour a considéré comme déterminantes l'admission de la marchandise en libre pratique et sa pénétration sur le marché de l'État tiers. Si la formule utilisée à l'époque commandait déjà cette solution, on ne voit assurément pas comment, au regard du régime des restitutions en vigueur en 1971 qui, tout en tenant de la même conception de base, parle de l'*arrivée* de la marchandise sur le territoire de destination, les exigences pourraient être moindres.

3. La solution du litige au principal dépend aussi de l'interprétation des articles 4 et 8 du règlement n° 1041/67, qui traitent des exigences de preuve en matière de restitutions.

a) L'article 8, paragraphe 1, qui renvoie explicitement à l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 876/68, c'est-à-dire à la disposition qui traite des restitutions différenciées suivant les territoires de destination, est libellé comme suit, dans sa version modifiée par le règlement, n° 499/69 de la Commission:

«Aux fins de l'application ... des articles 6, paragraphe 2, premier alinéa, des règlements (CEE) n° 876/68 et (CEE) n° 885/68 ..., l'intéressé est tenu de présenter une copie des documents de transport et, au choix des services nationaux compétents, l'un ou plusieurs des documents suivants:

Copie du document douanier ou portuaire établi dans le pays de destination, attestation délivrée par les services officiels d'un des États membres établis dans ce pays, attestation établie par les sociétés spécialisées sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance, certifiant l'entrée dans ce pays, ou pour la destination en cause.

Les services nationaux compétents peuvent reconnaître d'autres documents comme équivalents et exiger des modes de preuve complémentaires. Ils en informent aussitôt la Commission, qui en fait part sans délai aux autres États membres.»

En premier lieu, ce texte indique clairement que c'est en principe l'arrivée de la marchandise qui doit être prouvée, et cela au moyen de certains documents

cités nommément ou au moyen de documents équivalents. Telle est logiquement la règle de base. En général, le transport d'une marchandise vers des pays tiers s'effectue en effet en vue d'une commercialisation dans ces derniers. D'un autre côté, il a fallu tenir compte des difficultés que crée, en matière d'exigences de preuve, le grand nombre des pays de destination, dont le niveau de développement est inégal. C'est à cette situation que font allusion les considérants du règlement n° 1041/67 qui déclarent:

«Des modes de preuve uniformes ne pouvant actuellement être prescrits, compte tenu des diversités de situation existant dans les pays tiers importateurs, il convient d'accepter la production de documents tels qu'ils présentent une garantie certaine d'arrivée à destination des marchandises exportées, tout en entravant le moins possible les échanges».

Il est donc parfaitement compréhensible que l'*arrivée* ait été érigée en facteur en principe déterminant, car elle peut aisément être établie dans tous les cas, tandis que la constatation du sort ultérieur de la marchandise peut dans certaines circonstances présenter des difficultés considérables.

D'autre part, il est également clair que l'article 8 reproduit ci-dessus habilite les autorités nationales compétentes à exiger des «modes de preuve *complémentaires*». Il est absolument illogique de penser que ces preuves complémentaires ne peuvent se rapporter — comme la demanderesse le soutient — qu'à l'arrivée, car elles sont mentionnées à la suite des preuves de l'arrivée définies explicitement et à la suite du membre de phrase selon lequel les services nationaux compétents peuvent reconnaître comme équivalents d'autres documents que ceux qui sont nommément cités. Ainsi que la Commission l'a souligné à bon droit en se référant à la finalité du régime des restitutions, la mention des modes de preuve complémentaires se rapporte nécessairement au stade de la *commercialisation*. L'article 8 permet donc d'affirmer — si bien que l'optique du Hauptzollamt sur ce point, telle qu'elle s'est manifestée au cours de la procédure au principal, est parfaitement justifiée — que les autorités des États membres compétentes en matière de restitutions peuvent procéder à des enquêtes particulières et exiger des preuves complémentaires chaque fois qu'elles doutent sérieusement de la commercialisation sur le territoire de destination et qu'il existe des indices d'un dessein d'obtenir frauduleusement une restitution.

b) En ce qui concerne l'article 4 du règlement n° 1041/67 qui, dans ces conditions, ne revêt plus en fait une importance déterminante, nous observerons ce qui suit.

Il prévoit que, dans certains cas,

«compte tenu du taux de la restitution par rapport à celui du prélèvement, des caractéristiques des produits exportés ou des marchandises d'exportation, les États membres peuvent exiger comme condition de paiement de la restitution, en sus de la preuve que le produit a quitté le territoire géographique de la Communauté, la preuve que le produit en cause a été importé dans un pays tiers et, le cas échéant, la preuve des conditions dans lesquelles il a été importé».

Les considérants du règlement éclairent la fonction de cette disposition. Celle-ci doit permettre de lutter contre les abus, qui ne peuvent pas être exclus dans le domaine du droit des restitutions. Il s'agit d'une part d'abus tenant au rapport existant entre le taux de la restitution et celui du prélèvement, c'est-à-dire de cas — que la demanderesse a appelé «opérations en circuit fermé» — dans lesquels une marchandise est temporairement exportée en bénéficiant de la restitution, puis réimportée en étant grevée d'une charge moins lourde. Il s'agit d'autre part d'abus rendus possibles par les caractéristiques des produits, notamment lorsque la restitution est plus élevée que les coûts de fabrication et de transport, si bien qu'en

fait, la vente effective de la marchandise dans un autre pays n'est pas recherchée. A ces cas s'ajoutent cependant, contrairement à l'opinion de la demanderesse, des abus entraînés par la différenciation des taux de restitution suivant les territoires de destination. La mention explicite des «marchés d'exportation» à l'article 4 le montre clairement. Ainsi que le renvoi opéré à l'article 8 l'indique du reste lui aussi, l'article 4 constitue par conséquent une disposition de portée générale.

Les termes mêmes et l'économie générale du régime des restitutions commandent d'interpréter cette disposition en ce sens qu'en cas de doutes, confirmés par des indices, au sujet de l'application correcte du droit des restitutions, elle permet d'exiger la preuve de l'*importation* dans un autre pays, que nous avons déjà considérée antérieurement comme une exigence fondamentale, c'est-à-dire la preuve de l'admission de la marchandise en libre pratique. En outre, elle autorise de procéder à des investigations complémentaires au sujet des circonstances de l'importation et d'exiger à ce sujet des preuves lorsqu'il est permis de supposer que, contrairement à la normale, une importation n'est pas réalisée en vue d'une commercialisation.

En ce qui concerne les exportations à destination de territoires pour lesquels la restitution est différenciée, cela ne saurait évidemment pas, en toute logique, signifier qu'il suffit de prouver l'importation dans *n'importe quel* pays tiers. Malgré la formulation générale de l'article 4, qui a été libellé dans ces termes parce qu'il doit s'appliquer à tous les cas de restitution, cette disposition doit au contraire, en cas de fixation de taux de restitution différenciés, être entendue en ce sens que ce sont la preuve de l'importation dans le territoire de destination en question et la preuve des conditions d'une pareille importation qui peuvent être exigées. A l'instar de la Commission, on peut effectivement affirmer que, de cette manière, l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 876/68 a été précisé. Un examen synthétique des deux dispositions susvisées indique très clairement, ainsi que l'économie même du régime des restitutions le suggère déjà, que le territoire de destination au sens de l'article 6 du règlement n° 876/68 n'est atteint que par l'importation dans ce territoire.

4. Les considérations qui précèdent contiennent sans doute suffisamment d'indications pour résoudre les problèmes qui se posent dans le cadre de la procédure au principal. Elles montrent que pour répondre à la question fondamentale qui est celle de savoir s'il y a eu importation dans le pays de destination, en d'autres termes, si le marché de ce pays a été atteint, il faut se baser exclusivement sur des éléments objectifs. C'est pourquoi il ne nous paraît pas nécessaire de nous pencher aussi sur les parties des questions qui se réfèrent à ce que l'exportateur savait, à ses intentions ou aux conventions passées par lui.

5. Nous devons par contre examiner encore un dernier point, celui de la validité de l'article 4 du règlement n° 1041/67. A ce sujet, nous pourrons toutefois être relativement bref, puisque cette question n'a été soulevée que par la demanderesse au principal dans ses observations écrites, mais non par la juridiction de renvoi dans son ordonnance, sans doute parce que celle-ci, compte tenu de tous les éléments connus, n'a pas jugé nécessaire de le faire.

Selon la demanderesse, la validité de cette disposition est douteuse pour divers motifs. Elle prétend, d'une part, que l'habilitation contenue à l'article 4 n'est pas suffisamment précise et certaine et, d'autre part, que la Commission ne pouvait pas laisser aux États membres le soin de résoudre le problème abordé à l'article 4, mais qu'elle aurait dû établir elle-même à ce sujet des règles précises. De plus, cette disposition ne dit pas clairement, selon la demanderesse — qui voit dans cette circonstance une cause de nullité —, si l'habilitation vaut pour les autorités compétentes en matière de

restitutions ou pour les États membres eux-mêmes, et si elle exige de ce fait des mesures arrêtées par les gouvernements ou par les pouvoirs législatifs. La demanderesse critique en outre l'absence de fixation d'un délai maximal pendant lequel les preuves complémentaires peuvent être exigées. Enfin elle estime que le renvoi à l'article 8 opéré à l'article 4 peut être entendu en ce sens qu'en cas d'exigence de preuves complémentaires, la Commission doit être informée, mais que le point de savoir si l'information de la Commission constitue une condition supplémentaire n'est pas tout à fait clair, ce qui représente aussi, selon elle, une grave lacune.

Ces divers arguments appellent selon nous les observations suivantes.

En ce qui concerne la prétendue absence de précision de l'article 4, il ne nous semble pas nécessaire d'examiner si les critères à appliquer à cet égard sont similaires à ceux qui ont été établis, en ce qui concerne les dispositions attributives de pouvoirs normatifs, par le Bundesverfassungsgericht allemand. Dans le cas de règles analogues à celles de l'article 4, il importe d'une part de noter qu'il n'était pas possible d'énumérer exhaustivement et de définir avec précision toutes les circonstances de fait qui peuvent se présenter. D'autre part, pour l'application de cette disposition, l'énoncé par celle-ci, de certains cas typiques d'abus et la connaissance du cadre général dans lequel elle s'inscrit suffisent effectivement.

Quant à la question de savoir si la Commission pouvait laisser aux États membres le soin de régler pratiquement la production des preuves, l'article 4, paragraphe 2, n'est incontestablement d'aucun secours, car cette disposition traite de toute évidence de la procédure suivant laquelle la preuve visée au paragraphe 1 peut être rendue *obligatoire*. De même il nous semble fautif d'invoquer à ce propos l'arrêt rendu dans l'affaire 23-75 (Rey Soda/Cassa Conguaglio Zucchero, arrêt du 30 octobre 1975, Recueil 1975, p. 1279). De fait, nous ne pouvons pas perdre de vue que cette affaire portait sur des questions plus cruciales, à savoir la détermination des entreprises destinataires d'une obligation de paiement et le calcul du montant d'une taxe, questions pour lesquelles l'intervention du Comité de gestion était de plus expressément prévue. L'article 4, par contre, ne vise que le problème des modalités concrètes de la production des preuves prévues par le droit des restitutions en cas de doute. En outre, ces modalités doivent être fixées dans le cadre d'une réglementation dont la finalité ne permet pas de douter que la commercialisation sur le territoire de destination constitue une condition essentielle de l'ouverture du droit à la restitution.

En outre, contrairement à l'opinion de la demanderesse, nous ne jugeons pas nuisible le fait — qui ne constitue en tout cas pas une cause de nullité — qu'aucune disposition ne déclare explicitement si l'habilitation contenue à l'article 4 s'adresse aux services compétents en matière de restitutions ou aux États membres comme tels.

Il en est de même en ce qui concerne le silence de l'article 4 au sujet de la durée de la période pendant laquelle les preuves complémentaires peuvent être exigées. D'après l'économie générale de la réglementation, il est clair que les exportateurs qui veulent obtenir une restitution doivent veiller à ce que les conditions requises soient remplies et, partant, aussi à ce que la marchandise soit commercialisée dans un territoire pour lequel valent des taux spéciaux de restitution. Lorsqu'il est satisfait à suffisance à cette exigence, la production d'une preuve conforme ne présente pas de difficultés particulières, même lorsque cette preuve n'est exigée qu'après la fin de l'opération d'exportation, c'est-à-dire à un moment où l'exportateur n'a plus la possibilité de disposer de la marchandise.

Enfin, il nous semble que le problème de la notification des décisions nationales à la Commission, à supposer qu'une obli-

gation de cette nature découle de l'article 8, ne présente pas non plus de difficultés. De toute évidence, il s'agit d'une simple mesure d'information, qui vise à faire connaître à la Commission les modalités pratiques d'exécution de la réglementation et à lui permettre éventuellement d'assurer l'uniformité de ces pratiques. Nous sommes dès lors loin de l'idée que l'information de la Commission constitue une condition de validité de l'exigence de preuves complémentaires. Nous ne voyons en tout cas pas comment une éventuelle ambiguïté sur ce point pourrait permettre de conclure à l'absence de validité de la disposition en question.

Dans le cas où la Cour jugerait nécessaire de se prononcer dans son arrêt sur le problème que nous venons d'examiner, il y aurait lieu, selon nous, de déclarer que la procédure n'a révélé aucun élément qui affecte la validité de l'article 4 du règlement nº 1041/67.

6. En conclusion, nous vous proposons de donner aux questions posées par le Finanzgericht de Hambourg les réponses suivantes:

a) L'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 1041/67 est une disposition de portée générale, c'est-à-dire qu'il s'applique aussi aux cas dans lesquels les montants des restitutions ont été différenciés suivant les territoires de destination.

b) Pour l'application des montants de restitution différenciés, l'article 4 du règlement nº 1041/67 complète l'article 6 du règlement nº 876/68. Il indique que l'expression «atteindre la destination» vise l'importation dans le territoire de destination, et importer consiste à mettre effectivement, du point de vue du droit douanier, et irrévocablement une marchandise en libre pratique, car seule la mise en libre pratique permet à la marchandise d'accéder au marché au sens du droit des restitutions.

c) La question de savoir si le marché du territoire de destination a été atteint doit être appréciée en fonction de critères objectifs. Cela signifie que ce que les opérateurs intéressés savaient, leurs intentions et les conventions passées par eux n'ont en principe aucune importance. Le fait que la marchandise exportée est destinée à une entreprise établie dans le pays de destination peut constituer un indice de sa commercialisation dans ce pays.