CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN présentées le 22 février 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Le gouvernement danois demande, en vertu de l'article 173 du traité CEE, l'annulation partielle des décisions de la Commission des 19 juin et 18 août 1987, relatives à l'apurement des comptes des États membres au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (ci-après « FEOGA »), section « garantie », pour les exercices financiers 1983, 1984 et 1985 [1] danois s'oppose au refus de la Commission d'admettre au financement communautaire les montants respectifs de 4 710 776 DKR, 1 007 099 DKR et 1 525 762 DKR, que le Danemark a versés au titre de restitutions à l'exportation pour le fromage Grana Padano.

Les sommes litigieuses ne forment pas la totalité du montant que le Danemark a versé au titre de restitutions à l'exportation pour le fromage Grana Padano. Elles ne représentent que la différence entre les taux correspondant respectivement aux positions tarifaires 04.04 E I ex a) 1 (Grana Padano, Parmigiano Reggiano) et 04.04 E I ex a) 3 [autres (sortes de fromage) (à l'exclusion des fromages fabriqués à partir de lactosérum), d'une teneur en matières grasses en poids de la matière sèche égale ou supérieure à 30 %]. La Commission estime que le Danemark a appliqué à tort le taux plus élevé correspondant à la position 04.04 E I ex a) 1. Dans son rapport de synthèse relatif aux résultats des contrôles pour l'apurement des comptes du FEOGA pour 1983, la Commission affirme à ce sujet que:

« cette position tarifaire [04.04 E I ex a) 1] est réservée aux fromages Grana Padano et Parmigiano Reggiano, qui remplissent certaines normes de production et de qualité et qui ont été fabriqués dans certaines régions italiennes. La Commission a déjà communiqué ces normes aux États membres dans le cadre d'un cas d'irrégularité. Le fromage exporté du Danemark ne remplissait pas ces normes et aurait dû être déclaré sous la position tarifaire 04.04 E I ex a) 3 » [2].

Il n'est pas contesté entre les parties que le fromage danois Grana qui est en cause et qui, selon le gouvernement danois, doit bénéficier des mêmes restitutions que le fromage Grana Padano correspond, pour tous les éléments importants, aux caractéristiques du fromage italien Grana Padano, notamment pour ce qui est de la forme, des dimensions, de l'aspect extérieur et intérieur, de la couleur, de la composition, de la consistance et du goût, de la teneur en matières grasses et en eau et de la maturation. La Commission l'a reconnu implicite-

* Langue originale: néerlandais.

1 — La première décision citée est également relative à un certain nombre de dépenses faites en 1982, mais à l'égard desquelles, en 1982, la Commission avait exprimé des réserves. Cette question de fait ne fait pas l'objet d'un débat entre les parties.

2 — Point 3.1.16 du rapport de synthèse pour 1983, doc. I/165/86; dans le rapport de synthèse pour 1984 et 1985, la Commission renvoie, dans ses motifs, à ce même point 3.1.16.

ment[3], en convenant dans les pièces écrites de la procédure que la seule différence déterminante réside dans le lien à son avis intrinsèque existant entre les règles en matière d'interventions et les règles en matière de restitutions (voir ci-dessous points 11 et suiv.), et ensuite en qualifiant ces fromages d'analogues. En réponse à une question posée à l'audience, le représentant de la Commission a formellement déclaré que le fromage danois Grana ne se différencie pas par sa nature du fromage Grana Padano.

Dans sa requête, le gouvernement danois conteste l'interprétation précitée de la Commission (voir ci-dessus point 2) en ce qui concerne les restitutions à l'exportation, mais pas en ce qui concerne les interventions internes à la Communauté, quoique celles-ci, en ne prévoyant un système d'interventions que pour le premier des fromages cités (voir ci-dessous point 5), établissent formellement une différenciation entre le fromage italien Grana Padano qui a droit à l'appellation d'origine[4] et d'autres fromages analogues (voir ci-dessous). Selon les indications données à l'audience par l'expert de la Commission, ces interventions n'ont jamais été appliquées ni en Italie, où les producteurs obtiennent un prix qui se situe nettement au-dessus du prix d'intervention, ni au Danemark, où on ne produit pratiquement que pour l'exportation vers des pays tiers. Quoi qu'il en soit de cette dernière question, le recours en annulation du gouvernement danois porte exclusivement sur le remboursement des restitutions à l'exportation.

Le cadre législatif

C'est l'ensemble des règlements relatifs à l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers qui se trouve au coeur du débat entre les parties. Bien qu'elles soient d'accord pour considérer que l'instance a été limitée aux restitutions, les parties construisent leur raisonnement à partir du régime des interventions. Il est, dès lors, nécessaire d'évoquer brièvement l'un et l'autre de ces régimes.

En ce qui concerne les *prix à l'intervention*, les règlements adoptés par le Conseil pour le secteur du lait et des produits laitiers renvoient manifestement à la législation italienne en matière d'appellations d'origine. Il en est ainsi, notamment, à l'article 5, paragraphe 2, du règlement de base, en l'occurrence le règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers[5], qui mentionne les « régions de la Communauté dans lesquelles ces fromages (le Grana Padano et le Parmigiano Reggiano) sont produits et ont droit à l'appellation d'origine »; l'article 8, paragraphe 1, de ce même règlement fait référence à l'« organisme d'intervention désigné par l'État

3 — On ne saurait, certes, en vue de différencier les deux fromages, tirer argument du seul fait que «Padano» fait référence à une partie de la plaine du Pô en Italie. Tout comme «Padano» fait référence à la plaine du Pô, Édam ou Gouda font référence à une ville des Pays-Bas; toutefois dans son arrêt du 22 septembre 1988 (rendu dans l'affaire 286/86, Deserbais, Rec. p. 4907, la Cour a admis comme allant de soi le fait que d'autres États membres que les Pays-Bas, et donc également d'autres villes qu'Édam, peuvent produire du fromage d'Édam.

4 — Le Parmigiano Reggiano, un autre fromage bénéficiant, en Italie, d'un régime d'appellation contrôlée, se voit attribuer dans les règlements communautaires un statut identique à celui du Grana Padano. Il n'est pas évoqué dans le présent litige, et nous n'en tiendrons pas compte ci-après (mis à part un certain nombre de citations extraites de règlements). Il existe une différence de statut juridique, à laquelle il n'y a pas lieu que la Cour s'arrête en l'espèce par le fait que le Parmigiano Reggiano, contrairement au Grana Padano, bénéficie, en tant que fromage et du point de vue de l'appellation d'origine, d'une protection au titre de la convention de Stresa du 1er juin 1951, signée par un certain nombre d'États membres, parmi lesquels l'Italie et le Danemark [sur cette convention, voir (en dernier lieu) l'arrêt du 22 septembre 1988 rendu dans l'affaire 286/86, Deserbais, Rec. p. 4907 poinr 18 des motifs de l'arrêt].

5 — JO L 148 du 28. 6. 1968, p. 13.

membre dans lequel les fromages Grana Padano et Parmigiano Reggiano sont produits et ont droit à l'appellation d'origine ». Il y a ensuite le règlement (CEE) n° 971/68 du Conseil, du 15 juillet 1968, établissant les règles générales régissant les mesures d'intervention sur le marché des fromages Grana Padano (et Parmigiano Reggiano) [6]. Tant l'article 1er que l'article 10 de ce dernier règlement, en mentionnant l'organisme d'intervention, visent manifestement l'organisme d'intervention italien. D'une manière analogue, l'article 2, paragraphe 2, sous a) et b), du règlement (CEE) n° 1107/68 de la Commission, du 27 juillet 1968, relatif aux modalités d'application des interventions sur le marché des fromages Grana Padano et Parmigiano Reggiano [7], fait référence, pour le fromage Grana Padano, à un label de qualité (« scelto 0/1 ») provenant de la législation italienne applicable [8].

La *ratio legis* du régime spécial d'intervention dont bénéficie le fromage Grana Padano ressort de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 804/68, précité, selon lequel les « prix d'intervention pour les fromages visés au paragraphe 1, sous c), sont fixés à des niveaux propres à donner aux producteurs de lait établis dans les régions de la Communauté dans lesquelles ces fromages sont produits et ont droit à l'appellation d'origine les mêmes assurances durables en ce qui concerne le prix du lait à la production que celles données par les mesures d'intervention pour le lait écrémé et le beurre ».

La raison pour laquelle on a repris, pour l'Italie, certains fromages (le Grana Padano et le Parmigiano Reggiano) à titre de produit dérivé complémentaire admis au bénéfice de l'intervention, outre le beurre et la poudre de lait écrémé, est la faible production de ces derniers produits en Italie, d'où la nécessité d'ajouter, pour ce pays, un produit représentatif pour la fabrication duquel on ne peut utiliser exclusivement que du lait qui est produit dans certaines régions italiennes [9]. Ce faisant, on

6 — JO L 166 du 17. 7. 1968, p. 8.

7 — JO L 184 du 29. 7. 1968, p. 29.

8 — Pour un état récent de la législation italienne, voir «La Villa» dans Cohen Jehoram (éd.) *Protection of Geographic Denominations of Goods and Services* (protection des dénominations géographiques de marchandises et de services), 1980, p. 37 et suiv., et en particulier p. 53; il se réfère, comme le fait la Commission en l'espèce, au «Decreto del presidente della Repubblica» n° 1269, du 30 octobre 1955, publié à la GURI 1955, n° 295, p. 4401. Selon ce décret, l'appellation «Grana Padano» est, dans le cadre de la loi n° 125, du 10 avril 1954, relative à la «Tutela delle denominazioni di origine e tipiche dei formaggi» (protection des dénomminations d'origine et des dénominations typiques des fromages) (publiée à la GURI 1954, n° 99, p. 1294) et à l'initiative du Comitato nazionale per la tutela delle denominazioni di origine e tipiche dei formaggi (comité national pour la protection des dénominations d'origine et des dénominations typiques des fromages), constitué par l'article 4 de cette dernière loi (voir GURI 1955, n° 187, p. 2896), réservée aux fromages produits sur le territoire des provinces d'Alexandrie, Asti, Cuneo, Novare, Turin, Vercelli, Bergame, Brescia, Côme, Crémone, Mantoue, rive gauche du Pô, Milan, Pavie, Sondrio, Varèse, Trente, Padoue, Rovigo, Trévise, Venise, Vérone, Vicence, Bologne, rive droite du Reno, Ferrare, Forli, Plaisance et Ravenne.

9 — Le règlement (CEE) n° 1107/68 de la Commission, du 27 juillet 1968, relatif aux modalités d'application des interventions sur le marché des fromages Grana Padano et Parmigiano Reggiano, dispose en son article 2, paragraphe 1, sous b), premier tiret: «L'État membre prend toutes dispositions nécessaires pour assurer que les entreprises de production transforment exclusivement le lait de leurs zones normales de collecte.» Ainsi que la Commission le soutient sans être démentie, cette disposition fait référence au «Decreto del presidente della Repubblica» n° 1269, du 30 octobre 1955, cité dans la note précédente, qui délimite les régions dans lesquelles le Grana padano doit être produit; le même décret impose également une prescription de qualité relative au lait utilisé («lait de vaches dont la nourriture de base consiste en fourrage vert ou conservé, obtenu en deux traites quotidiennes, et qui, une fois reposé, a été partiellement écrémé manuellement»). L'existence de cette disposition relative au lait utilisé, ainsi que la définition respectivement des appellations d'origine («denominazioni di origine») donnée à l'article 1er du décret et des «dénominations typiques» («denominazioni tipiche») donnée à l'article 2, dont l'unique différence réside dans l'influence que les «zones de production» («le zone di produzione») sont réputées exercer sur les critères des appellations d'origine, permettent de conclure que le lait utilisé doit effectivement provenir des régions citées. Cette conclusion se trouve confortée par les définitions des «appellations d'origine» et des «dénominations typiques» de l'article 2 de la loi n° 125, citée dans la précédente note, qui dispose que les caracteristiques technologiques des fromages considérés, pour les appellations d'origine, «découlent essentiellement des conditions propres au milieur ambiant dans lequel s'effectue la production», et, pour les dénominations typiques, de «procédés spéciaux de technique de production».

donne aux producteurs de lait italiens, en ce qui concerne le prix du lait, les mêmes « assurances durables » que celles données aux producteurs d'autres lieux de la Communauté.

Examinons maintenant les règlements relatifs aux *restitutions*. Alors que, comme nous l'avons indiqué précédemment, dans le règlement de base (CEE) n° 804/68 du Conseil, l'article 5, portant sur les prix d'intervention (titre I), et l'article 8, portant sur les interventions (titre II), font explicitement référence au « Grana Padano qui a droit à l'appellation d'origine », les articles se rapportant au régime des échanges avec les pays tiers, et donc aux restitutions (titre III), ne mentionnent pas le Grana Padano (pas plus d'ailleurs que le titre IV sur les dispositions générales). Le règlement (CEE) n° 876/68 du Conseil, du 28 juin 1968, établissant, dans le secteur du lait et des produits laitiers, les règles générales relatives à l'octroi des restitutions à l'exportation et aux critères de fixation de leur montant [10], ne mentionne ni le Grana Padano ni les appellations d'origine.

En ce qui concerne les règlements de la Commission, on constate une évolution. Dans les règlements annuels de fixation des restitutions, jusque et y compris 1979 [11], la position tarifaire 04.04 E I ex a) 1 est libellée « Grana », sans plus. Ce n'est qu'à partir de 1980 que, dans l'annexe, ce libellé a été modifié en « Grana Padano », et qu'un montant de la restitution différencié a été mentionné pour les positions tarifaires 04.04 E I ex a) 1 (Grana Padano) et 04.04 E I ex a) 3 [autres (fromages)] [12]. Les règlements qui ont suivi en matière de fixation des restitutions, et notamment le règlement (CEE) n° 33/82, du 7 janvier 1982 [13] — soit le règlement applicable au commencement de la période couverte par la présente affaire —, ne font toujours pas état, dans leurs considérants ou leurs dispositifs, du Grana Padano ou d'appellations d'origine, et la différence de traitement apparaît toujours dans l'annexe, par la mention d'un montant de la restitution différencié pour les deux positions tarifaires précitées. Le libellé figurant dans la nomenclature des marchandises Nimexe est d'ailleurs toujours tout simplement « Grana », sans plus [14], une situation qui porte à confusion, étant donné l'article 19 du règlement de base (CEE) n° 804/68, déjà cité [15]. Dans les notes explicatives du tarif douanier établies par la Commission, au point 04.04 E, le « Grana » est décrit comme un fromage dont tant le « Parmigiano Reggiano » que le « Grana Padano » sont des sous-catégories, alors qu'au point 04.04 E II ex a) le « Grana » est cité sans plus comme un fromage à pâte dure, à côté du « Parmigiano Reggiano ».

10 — JO L 155 du 3. 7. 1968, p. 1.

11 — Les deux derniers sont le règlement (CEE) n° 1654/78 de la Commission, du 14 juillet 1968, fixant les restitutions dans le secteur du lait et des produits laitiers pour les produits exportés en l'état (JO L 192 du 15. 7. 1978, p. 5), et le règlement (CEE) n° 2033/79 de la Commission, du 18 septembre 1979, fixant les restitutions à l'exportation dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 235 du 19. 9. 1979, p. 5).

12 — Règlement (CEE) n° 2822/79 de la Commission, du 14 décembre 1979, fixant les restitutions à l'exportation dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 329 du 15. 12. 1979, p. 20).

13 — JO L 4 du 8. 1. 1982, p. 15.

14 — Annexe au règlement (CEE) n° 3631/85, de la Commission, du 23 décembre 1985, modifiant la nomenclature des marchandises pour les statistiques du commerce extérieur de la Communauté et du commerce entre ses États membres (Nimexe) (JO L 353 du 30. 12. 1985, p. 3, plus particulièrement p. 36).

15 — Aux termes de l'article 19, paragraphe 1 «les règles générales pour l'interprétation du tarif douanier commun et les règles particulières pour son application sont applicables pour la classification des produits relevant du présent règlement; est reprise dans le tarif douanier commun»

Bien que la réglementation en matière de restitutions soit dès lors caractérisée par une certaine ambiguïté, la modification, intervenue dans le courant de l'année 1979, du libellé de la position tarifaire 04.04 E I ex a) 1 et la mention de montants de restitution différenciés pour les positions 04.04 E I ex a) 1 et 04.04 E I ex a) 2 manifestent néanmoins l'intention indéniable *de la Commission* de ne faire relever de la première position tarifaire citée que le Grana Padano ayant droit à l'appellation d'origine italienne, et de lui octroyer un traitement préférentiel.

A l'audience, la Commission a expliqué cette attitude par des raisons de politique commerciale. Dans le courant de l'année 1979, la Commission avait, en effet, remarqué que des producteurs belges produisaient et exportaient aux États-Unis un fromage du type litigieux. Puisque la production de ce fromage (belge) n'était pas liée à l'obligation d'utiliser du lait provenant d'une région (italienne) bien déterminée, les producteurs pouvaient le produire à moindre coût et l'offrir sur le marché américain à moindre prix que les produits italiens, suscitant de ce fait l'irritation du partenaire commercial américain. Pour maintenir les bonnes relations avec les États-Unis et néanmoins, par le biais de restitutions, continuer à soutenir la production de lait en Italie [16], la Commission a estimé nécessaire d'établir une différenciation, à partir du 1er janvier 1980, entre le Grana Padano italien et les autres fromages Grana [17]. La mise en œuvre de cette décision d'ordre politique a été réalisée au moyen de l'adjonction, dans le règlement portant fixation des restitutions, du terme « Padano » au libellé de la position tarifaire 04.04 E I ex a) 1.

16 — Il n'y avait pas eu *de facto* de soutien par le biais d'interventions: voir ci-dessus point 4.

17 — A partir de la même date, d'autres fromages Grana italiens, soit le Grana Veneziano et le Grana Lombardo (qui, comme cela a été indiqué à l'audience, représenteraient environ 5 % de la production italienne) n'ont pu encore bénéficier, comme les fromages Grana non italiens, que du taux de restitution moint élevé.

Rejet de l'argument a contrario

Le gouvernement danois tire un argument a contrario des différences qui viennent d'être esquissées entre règles d'interventions et règles de restitutions. Selon le gouvernement danois, cet argument doit impliquer que les fromages qui, selon les règles nationales applicables, peuvent être dénommés « Grana Padano » doivent pouvoir bénéficier de la restitution plus élevée (depuis le 1er janvier 1980) de la position 04.04 E I ex a) 1.

L'argument est le suivant. Ni les dispositions relatives aux restitutions du règlement de base (CEE) n° 804/68, ni le règlement (CEE) n° 876/68 du Conseil, établissant les règles générales relatives aux restitutions, ni les considérants ni le texte des règlements de la Commission en matière de fixation des restitutions ne comportent la dénomination « Grana Padano » et assurément les termes « qui ont droit à l'appellation d'origine ». Il en va manifestement autrement dans le régime d'interventions: celui-ci comporte

des textes réglementaires clairs qui instituent de manière explicite et en indiquant la ratio legis un régime préférentiel pour le « Grana Padano qui a droit à l'appellation d'origine ». Ce contraste montrerait que le Conseil, mais également la Commission, à tout le moins au début, n'ont pas voulu instaurer, en matière de restitutions, un régime préférentiel pour le Grana Padano ayant droit à l'appellation d'origine. Le gouvernement danois en voit la confirmation dans le fait que la Commission n'a, pour la première fois, inséré le terme « Padano » dans l'annexe aux règlements fixant les restitutions — et encore, en l'occurrence, sans ajouter les mots « qui ont droit à l'appellation d'origine » — qu'à partir du 1er janvier 1980 [18].

Ce raisonnement a contrario ne saurait nous convaincre. On ne saurait, à notre avis, tirer aucune conclusion dans l'un ou l'autre sens de l'absence initiale dans les règles de restitutions du secteur du lait et des produits laitiers d'une référence au Grana Padano ayant droit à l'appellation d'origine. Certes, dans les règlements du Conseil, cette référence n'apparaît pas dans le contexte des restitutions. Cela signifie-t-il, toutefois, que la Commission, comme elle l'a fait par la suite, ne pouvait — par analogie avec les dispositions en matière d'interventions — reprendre cette référence en matière de restitutions? Une telle application par analogie, dès lors que les règlements du Conseil ne s'y opposent pas formellement, nous paraît relever de la compétence d'exécution de la Commission. Ce qui importe en l'espèce, c'est la question de savoir si, en agissant de la sorte, la Commission n'a pas enfreint l'une ou l'autre disposition impérative du traité ou du règlement de base (CEE) n° 804/68. Tel nous paraît être la question véritable, que nous allons maintenant aborder.

18 — Pour étayer l'argument a contrario, le Danemark se réfère au cas du «Prosciutto di Parma» (jambon de Parme) et du «Prosciutto di San Daniele» (jambon de San Daniele), deux sortes de jambon qui sont protégées en Italie par une appellation d'origine, et pour lesquelles il existe un régime de restitution spécial, fondé sur des textes réglementaires explicites de la Commission, et non simplement sur des positions tarifaires différentes figurant dans une annexe (voir règlement (CEE) n° 3037/87 de la Commission, du 9 octobre 1987, fixant les restitutions à l'exportation dans le secteur de la viande de porc, JO L 288 du 10.10.1987, p. 13). Cette comparaison ne revêt toutefois que peu de valeur, étant donné qu'il n'existe, en ce qui concerne ces produits, qu'un régime de restitutions, et qu'il n'existe pas de régime d'interventions.

L'article 17 paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 804/68

La question évoquée ci-dessus est également au cœur du raisonnement du gouvernement danois. Elle renvoie, en effet, à l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, aux termes duquel la restitution fixée doit être la même pour toute la Communauté, mais peut être différenciée selon les destinations. En fait, il s'agit ici d'une application du principe d'égalité, tel qu'il s'applique de manière générale en ce qui concerne la politique agricole commune. Le gouvernement danois affirme, non sans raison [19], que ce principe doit valoir comme directive d'interprétation, lorsque des textes de règlements sont susceptibles d'être interprétés de deux manières distinctes. En l'espèce, le gouvernement danois en tire argument à l'appui de son raisonnement a contrario énoncé

19 — Voir l'arrêt de la Cour du 25 novembre 1986, rendu dans les affaires 201 et 202/85, Klensch, Rec. 1986, p. 3477, point 21 des motifs de l'arrêt «lorsqu'un texte du droit communautaire dérivé exige une interprétation, il doit être interprété, dans la mesure du possible, dans le sens de sa conformité avec les dispositions du traité, et plus particulièrement dans l'espèce avec l'exigence de non-discrimination entre producteurs de la communauté prévue à l'article 40, paragraphe 3, du traité».

ci-dessus: étant donné qu'il existe un doute sur la question de savoir si le Conseil entendait effectivement faire une distinction, en matière de restitutions, entre le fromage Grana Padano ayant droit à l'appellation d'origine italienne et d'autres fromages Grana, l'article 17, paragraphe 2, impose de choisir l'interprétation selon laquelle tous les fromages de type Grana de la Communauté bénéficient du même traitement en matière de restitutions à l'exportation.

Cet argument est important, d'autant plus que, à supposer qu'il soit admis dans son ensemble — en d'autres termes, à supposer qu'il faille considérer la distinction établie entre les fromages Grana comme contraire au principe général d'égalité (voir ci-dessous point 13) —, il est de nature à remettre en question l'ensemble du régime, y compris le régime des interventions, une conséquence que le gouvernement danois lui non plus n'avait pas voulu (ou osé) tirer[20], et qui n'est dès lors pas en cause en l'espèce (voir ci-dessous point 14).

La Commission rejette l'argument du gouvernement danois et soutient que le Grana Padano ayant droit à l'appellation d'origine italienne est un produit distinct des autres fromages du même type. Certes, pour soutenir ses affirmations, la Commission ne se réfère pas à des différences de nature qui, de toute évidence, n'existent pas (voir ci-dessus point 3), mais bien au fait que le Grana Padano ayant droit à l'appellation d'origine italienne est soumis à des prescriptions légales très différentes. La Commission vise spécialement l'obligation d'utiliser, pour la production du fromage italien, du lait en provenance de certaines régions italiennes bien circonscrites, qui rend de ce fait le fromage plus cher que, par exemple, le fromage Grana danois, pour la fabrication duquel on peut utiliser du lait meilleur marché. Cette différence de prix, qui est due à une différence de coûts de production, aboutit à cette conséquence que le régime d'intervention communautaire réserve un traitement différencié au fromage Grana Padano ayant droit à l'appellation d'origine italienne, ce qui, selon la Commission, a à son tour pour conséquence le fait que, en vertu du lien intrinsèque existant entre les interventions internes et les restitutions à l'exportation, ce fromage doit également bénéficier d'un traitement différencié dans le cadre du régime de restitutions.

Le raisonnement de la Commission me paraît convaincant. Dès lors qu'il est établi que le fromage Grana Padano dont il est question bénéficie d'une protection dans le cadre de l'organisation interne du marché, il doit également être soutenu aux fins de l'exportation vers des marchés étrangers, si on veut qu'il y soit encore compétitif[21]. En

20 — Peut-être le fait que, ainsi que le gouvernement danois lui-même l'a signalé dans sa requête, le Danemark bénéficie également, dans le secteur laitier, d'un système d'intervention qui se réfère à un régime national de qualité ou de reconnaissance, en ce qui concerne un type spécial de beurre («lurmærket») joue-t-il un rôle à cet égard.

21 — On peut, sur ce point, faire référence à l'article 33 du règlement (CEE) n° 804/68, qui, par la voie d'une disposition générale (et donc également applicable aux restitutions à l'exportation), permet de tenir compte «parallèlement et de manière appropriée» d'objectifs de politique agricole et de politique commerciale. Néanmoins, dans la jurisprudence de la Cour, nous ne trouvons peu ou pas d'éléments qui contribueraient à légitimer l'existence, soulignée par la Commission, d'un lien «intrinsèque» entre interventions et restitutions. Dans la perspective de la lutte contre les abus, la Cour de justice reconnaît effectivement l'existence d'un lien entre restitutions à l'exportation et prélèvements à l'importation (voir arrêt du 7 juillet 1981, rendu dans l'affaire 158/80, Rewe, Rec. 1981, p. 1805, point 22 des motifs de l'arrêt). La Cour ne reconnaît cependant pas l'existence d'un tel lien entre restitutions et montants compensatoires monétaires (voir arrêt du 5 mars 1980, rendu dans l'affaire 38/79, Butter- und Eierzentrale Nordmark, Rec. 1980, p. 643, points 7 à 9 des motifs de l'arrêt). Certains éléments à l'appui de la thèse d'un lien entre interventions et restitutions peuvent être tirés de l'attendu qui suit, extrait de l'arrêt du 4 mars 1980, rendu dans l'affaire 49/79, Pool, Rec. 1980, p. 569, point 10 des motifs de l'arrêt: «les prix obtenus par les producteurs individuels sont indirectement déterminés par le jeu combiné des interventions sur le marché et de la réglementation des échanges extérieurs de la Communauté».

l'espèce, il n'en est toutefois pas ainsi, en raison de versements au titre d'opérations d'intervention, qui auraient été nécessaires pour assurer aux producteurs du fromage un prix plus élevé. En réalité, ainsi qu'on l'a noté précédemment (voir ci-dessus point 4), on n'a pas dû, jusqu'ici, procéder à des interventions de ce type, étant donné que le prix obtenu par les producteurs italiens est supérieur au prix d'intervention. Cela est toutefois dû aux coûts de production plus élevés et au fait que le consommateur est disposé à payer un prix élevé pour le fromage Grana Padano ayant droit à l'appellation d'origine.

En réalité, le raisonnement de la Commission renvoie à des prescriptions italiennes en matière de qualité et d'appellation d'origine du fromage italien Grana Padano, qui datent d'avant le traité CEE. Comme on l'a noté précédemment (voir ci-dessus point 5), l'obligation incombant aux producteurs italiens d'utiliser, pour la fabrication de ce fromage, du lait provenant d'une région italienne bien circonscrite, trouve son origine dans des dispositions italiennes datant de l'année 1955. Cette obligation aboutit effectivement à une différence de coûts de production — selon une affirmation de la Commission qui n'a pas été démentie, ces coûts supplémentaires représenteraient 4 à 6 écus par 100 kg de fromage — et permet à la Commission de soutenir que le fromage Grana Padano ayant droit à l'appellation d'origine italienne est un fromage distinct et, dès lors, nonobstant l'article 17 du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, peut, comme produit distinct, bénéficier d'un traitement différencié et plus favorable en matière de restitutions à l'exportation.

En l'absence d'un régime communautaire des critères de qualité et/ou des appellations d'origine du fromage [22] (à la différence du vin [23]), des règles nationales peuvent, selon une jurisprudence constante de la Cour, être applicables tant en matière de critères de qualité [24] qu'en matière de dénominations [25], à tout le moins dans les limites fixées par les articles 30 à 36 du traité CEE [26]. Le raisonnement de la Commission nous paraît, dès lors, pouvoir être admis,

22 — En dépit du travail préparatoire accompli à la demande de la Commission (Eugen Ulmer, *La répression de la concurrence déloyale dans les États membres de la Communauté économique européenne*, tome I: droit comparé, 1965; étude effectuée sur mandat de la Commission de la Communauté économique européenne par le max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Patent-, Urheber- und Wettbewerbsrecht à Munich (institut Max-Planck d'étude du droit étranger et du droit international en matière de droit des brevets, de droit d'auteur et de droit de la concurrence) et en particulier au n° 432) aucune harmonisation n'a été réalisée dans le domaine des appellations d'origine, des indications de provenance, etc. (voir question écrite n° 250/86, JO C 290 du 17.11.1986, p. 36). Le système juridique d'un certain nombre d'États membres connaît l'institution de l'appellation d'origine, ceux d'autres États membres dans une moindre mesure ou pas du tout; voir, à ce sujet, Jean Pierre Cochet, *La notion d'appellation d'origine en droit communautaire* 1985, et Klaus-Jürgen Kraatz, *Der Schutz geographischer Weinbezeichnungen im Recht der Europäischen Gemeinschaften* (la protection des dénominations géographiques du vin dans le droit des Communautés européennes), 1980.

23 — L'absence d'harmonisation du droit des appellations d'origine connaît une exception en ce qui concerne le vin. A titre de complément à l'organisation commune du marché du vin (régie, en dernier lieu, par le règlement (CEE) n° 337/79 du Conseil, du 5 février 1979, JO L 54 du 5.3.1979, p. 1), dont relève le régime de prix et d'interventions du vin de table, le Conseil a, le même jour, arrêté le règlement (CEE) n° 338/79, établissant des dispositions particulières relatives aux vins de qualité produits dans des régions déterminées (JO L 54 du 5.3.1979, p. 48), lequel (à l'article 16) confère une protection de droit communautaire à des mentions ntraditionnelles telles que — pour l'Italie — «denominazione di origine controllata» et «denominazione di origine controllata e garantita». L'arrêt du 12 juillet 1984, rendu dans l'affaire 49/83, Luxembourg/Commission, Rec. 1984, p. 2931, point 13 des motifs de l'arrêt, traite de la difference entre les régimes instaurés par ces deux règlements.

24 — Arrêt du 7 février 1984, rendu dans l'affaire 237/82, Jongeneel, Rec. 1984, p. 483, point 13 des motifs de l'arrêt.

25 — Arrêt du 22 septembre 1988, rendu dans l'affaire 268/86, Deserbais, Rec. p. 4907, point 11 des motifs de l'arrêt.

26 — Outre les deux arrêt mentionnés dans les deux notes précédentes, il convient de se référer, à ce sujet, à l'arrêt du 20 février 1975, rendu dans l'affaire 12/74, Commission/République fédérale d'Allemagne, Rec. p. 181.

quoique nous conservions quelques doutes à ce sujet, comme nous l'expliquerons ci-après.

Le principe d'égalité

Notre hésitation est liée à la jurisprudence constante de la Cour relative à l'interdiction de discrimination entre producteurs de la Communauté prévue à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE. Cette jurisprudence dispose:

« dans cette perspective, les divers éléments d'organisation commune des marchés, mesures de protection, subventions, aides et autres ne sauraient être différenciés selon les régions et autres conditions de production ou de consommation *qu'en fonction* de critères de nature objective *qui assurent* une répartition proportionnée des avantages et désavantages pour les intéressés, *sans distinguer entre des territoires* des États membres » [27]. (Les passages soulignés ne l'étaient pas dans l'original.)

La question se pose de savoir si, à l'heure actuelle, soit de nombreuses années après la réalisation de l'organisation commune des marchés du lait et des produits laitiers et après l'adhésion d'États membres qui possèdent peut-être, eux aussi, des régions dans lesquelles du lait et du fromage sont produits dans des conditions analogues, il est encore effectivement conforme au principe d'égalité de maintenir un traitement préférentiel qui renvoie à une législation nationale d'appellation d'origine de fromages déterminés, sans prévoir la même possibilité pour des produits d'autres régions de la Communauté, qui connaissent peut-être des conditions analogues de production ou de consommation. L'hésitation qui est la nôtre sur ce point est d'autant plus grande que, dans un arrêt récent, la Cour a nettement laissé entendre que la large liberté d'appréciation qui, selon un arrêt antérieur, est conférée aux institutions communautaires dans la mise en œuvre de la politique agricole commune s'amenuise au fur et à mesure que l'intégration du marché [28] devient plus forte.

Nonobstant cette hésitation, il n'entre pas dans nos intentions de suggérer à la Cour d'approfondir davantage cette question. L'argument, en ce qu'il porte non seulement sur le régime des restitutions à l'exportation, mais également sur le régime des interventions, tel qu'il a été fixé dans les règlements du Conseil, a, en effet, une portée qui dépasse de loin le cadre du présent litige. Attendu que les parties — et en particulier, dans sa requête, le gouvernement danois (voir ci-dessus point 4) — ont circonscrit le présent litige aux règles de remboursement des restitutions à l'exportation et attendu que, dans sa généralité, cet argument n'a pas été évoqué ou guère été évoqué au cours de la procédure écrite et de la procédure orale, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire que, dans le cadre du présent litige, la Cour statue sur ce point. Si la Cour souhaitait néanmoins aborder cette question, il y aurait lieu, à notre avis, de rouvrir les débats.

27 — Arrêt du 13 juillet 1978, rendu dans l'affaire 8/78, Milac, Rec. p. 1721, point 18 des motifs de l'arrêt, alinea 2; arrêt du 13 décembre 1984, rendu dans l'affaire 106/83, Sermide, Rec. p. 4209, point 28 des motifs de l'arrêt, et arrêt du 20 septembre 1988, rendu dans l'affaire 203/86, Espagne/Conseil, Rec. p. 4563, point 25 des motifs de l'arrêt.

28 — Arrêt du 2 février 1988, rendu dans l'affaire 61/86, Royaume-Uni/Commission, Rec. p. 431, point 14 des motifs de l'arrêt.

Conclusion

En nous fondant sur l'argumentation que nous venons de développer, nous concluons au rejet du recours en annulation introduit par le gouvernement danois et à la condamnation du royaume de Danemark aux dépens.