Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
M^ME TAMARA ĆAPETA
présentées le 17 mars 2022 [1]

Affaire C-159/20

Commission européenne
contre

Royaume de Danemark

« Manquement d'État – Protection des appellations d'origine et des indications géographiques de produits agricoles et de denrées alimentaires – Règlement (UE) nº 1151/2012 – Article 1er, paragraphe 1, articles 4 et 13 – Utilisation de l'appellation d'origine protégée "Feta" pour du fromage produit au Danemark, mais destiné à l'exportation vers des pays tiers – Article 4, paragraphe 3, TUE – Principe de coopération loyale »

I. Introduction

1. C'est à nouveau l'affaire « Feta ». C'est ainsi que la présente affaire peut être présentée aux étudiants en droit de l'Union, étant donné qu'il s'agit au moins du quatrième volet de ce que l'on a appelé la saga de la « Feta » [2].

2. En l'espèce, en introduisant un recours en vertu de l'article 258 TFUE, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en ayant omis de prévenir ou d'arrêter l'utilisation de l'appellation « Feta » pour du fromage produit au Danemark et destiné à l'exportation vers des pays tiers, le Royaume de Danemark a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13 du règlement (UE) nº 1151/2012 [3]. La Commission fait également valoir que le Royaume de Danemark a manqué à l'obligation de coopération loyale qui lui incombe en vertu de l'article 4, paragraphe 3, TUE, lu seul ou en combinaison avec l'article 1er, paragraphe 1, et l'article 4 du règlement nº 1151/2012.

3. La « Feta » est un type de fromage, traditionnellement produit à partir de lait de brebis, ou de brebis et de chèvre, dans certaines régions de Grèce. Pour ceux qui veulent en savoir plus sur la « Feta », je renvoie à la description poétique qu'en a faite l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer,

1 Langue originale : l'anglais.

2 Voir, à cet égard, O'Connor, B., et Kireeva, I., « What's in a name? The "Feta" cheese saga », *International Trade Law & Regulation*, vol. 9, 2003, p. 110.

3 Règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires (JO 2012, L 343, p. 1). Ce règlement a été modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2021/2117 du Parlement européen et du Conseil, du 2 décembre 2021, modifiant les règlements (UE) nº 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, [nº 1151/2012], (UE) nº 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés et (UE) nº 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union (JO 2021, L 435, p. 262).

car je ne saurais mieux dire [4]. Il importe de relever aux fins de l'espèce que, depuis l'année 2002, la dénomination « Feta » est enregistrée en tant qu'appellation d'origine protégée (ci-après « AOP ») en vertu du droit de l'Union [5].

4. L'Union a réglementé la protection des produits fondée sur leur origine géographique en ce qui concerne les produits agricoles et les denrées alimentaires [6], ainsi que les vins [7], les spiritueux [8] et les produits vinicoles aromatisés [9]. La protection des produits agricoles et des denrées alimentaires, ainsi que des vins, repose sur les notions d'« AOP » et d'« indication géographique protégée » (ci-après « IGP »), tandis que la notion d'« indication géographique » a été utilisée en ce qui concerne les boissons spiritueuses et les produits vinicoles aromatisés. La notion d'« AOP » incarne un lien particulier entre la qualité du produit et une certaine zone géographique, qui est plus fort que celui d'une IGP, étant donné que toutes les étapes de production et tous les ingrédients pertinents doivent être originaires de l'aire géographique délimitée [10]. Outre l'AOP « Feta » en Grèce, d'autres exemples d'AOP sont le « Parmigiano Reggiano » en Italie, le « Champagne » en France et le « Paški sir » en Croatie, pour n'en citer que quelques-uns.

5. L'enregistrement de la dénomination « Feta » en tant qu'AOP n'est intervenu qu'après une série d'affaires dans lesquelles plusieurs États membres s'y sont opposés. La saga de la « Feta » a en réalité commencé plus tôt encore. Dans la première affaire, il s'agissait d'une demande de décision préjudicielle concernant la compatibilité avec les règles de libre circulation de l'Union de mesures grecques empêchant la commercialisation en Grèce de fromage en provenance du Danemark portant la dénomination « Feta ». Cette demande de décision préjudicielle a toutefois été retirée avant que la Cour puisse statuer [11]. Dans la deuxième affaire, il s'agissait d'un recours en annulation contre le règlement de la Commission enregistrant la « Feta » en tant qu'AOP en 1996 [12], qui avait été introduit par le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne et la République française [13]. Dans son arrêt, la Cour a fait droit au recours et a annulé ce règlement au motif que la Commission n'avait pas dûment pris en compte tous les facteurs requis aux fins de l'appréciation de la question de savoir si une dénomination était devenue

4 Voir conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans l'affaire Canadane Cheese Trading et Kouri (C-317/95, EU:C:1997:311, points 9 à 19).

5 Voir règlement (CE) nº 1829/2002 de la Commission, du 14 octobre 2002, modifiant l'annexe du règlement (CE) nº 1107/96 en ce qui concerne la dénomination Feta (JO 2002, L 277, p. 10).

6 Voir note en bas de page 3 des présentes conclusions.

7 Voir règlement (UE) nº 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 et (CE) nº 1234/2007 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 671). Ce règlement a été modifié en dernier lieu par le règlement 2021/2117.

8 Voir règlement (UE) 2019/787 du Parlement européen et du Conseil, du 17 avril 2019, concernant la définition, la désignation, la présentation et l'étiquetage des boissons spiritueuses, l'utilisation des noms de boissons spiritueuses dans la présentation et l'étiquetage d'autres denrées alimentaires, la protection des indications géographiques relatives aux boissons spiritueuses, ainsi que l'utilisation de l'alcool éthylique et des distillats d'origine agricole dans les boissons alcoolisées, et abrogeant le règlement (CE) nº 110/2008 (JO 2019, L 130, p. 1).

9 Voir règlement (UE) nº 251/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés et abrogeant le règlement (CEE) nº 1601/91 du Conseil (JO 2014, L 84, p. 14). Ce règlement a été modifié en dernier lieu par le règlement 2021/2117. Voir, également, note en bas de page 28 des présentes conclusions.

10 Voir article 5, paragraphes 1 et 2, du règlement nº 1151/2012. En ce qui concerne les vins, voir article 93, paragraphe 1, sous a) et b), du règlement nº 1308/2013.

11 Voir ordonnance du président de la Cour du 8 août 1997, Canadane Cheese Trading et Kouri (C-317/95, EU:C:1997:393). Voir, néanmoins, conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans l'affaire Canadane Cheese Trading et Kouri (C-317/95, EU:C:1997:311).

12 Règlement (CE) nº 1107/96 de la Commission, du 12 juin 1996, relatif à l'enregistrement des indications géographiques et des appellations d'origine au titre de la procédure prévue à l'article 17 du règlement (CEE) nº 2081/92 du Conseil (JO 1996, L 148, p. 1), en tant que l'appellation « Feta » y est enregistrée comme AOP.

13 Voir arrêt du 16 mars 1999, Danemark e.a./Commission (C-289/96, C-293/96 et C-299/96, EU:C:1999:141).

générique [14]. Dans la troisième affaire, la Cour a en revanche rejeté le recours en annulation formé par le Royaume de Danemark et la République fédérale d'Allemagne contre le règlement nº 1829/2002, par lequel la Commission, après un nouvel examen, a à nouveau enregistré la « Feta » en tant qu'AOP [15].

6. L'enregistrement de la dénomination « Feta » en tant qu'AOP dans le règlement nº 1151/2012 signifie que cette dénomination ne peut être utilisée que pour du fromage originaire de l'aire géographique délimitée en Grèce et conforme au cahier des charges du règlement nº 1829/2002.

7. L'article 13, paragraphe 3, du règlement nº 1151/2012 oblige les États membres à prendre les mesures nécessaires pour prévenir ou faire cesser l'utilisation illicite des AOP enregistrées sur leur territoire. La Commission, soutenue par la République hellénique et la République de Chypre, fait valoir que le Royaume de Danemark a manqué à cette obligation en ayant omis de prévenir ou d'arrêter l'utilisation de la dénomination « Feta » pour du fromage produit au Danemark et destiné à être exporté vers des pays tiers.

8. Le Royaume de Danemark ne nie pas qu'il s'abstient de prévenir ou d'empêcher l'utilisation par les producteurs présents sur son territoire de la dénomination « Feta » si leurs produits sont destinés à être exportés vers des pays tiers. Il considère toutefois que le règlement nº 1151/2012 ne s'applique qu'aux produits vendus dans l'Union et ne concerne pas les exportations vers les pays tiers. Le Royaume de Danemark estime donc que l'utilisation de la dénomination « Feta » pour du fromage produit au Danemark, mais destiné uniquement à l'exportation vers les marchés de pays tiers où la dénomination « Feta » n'est pas protégée en vertu d'un accord international, ne constitue pas une violation du règlement nº 1151/2012. Par conséquent, le fait de ne pas prévenir ou de ne pas arrêter l'utilisation de la dénomination « Feta » pour du fromage exporté ne constitue pas une violation de l'obligation énoncée à l'article 13, paragraphe 3, du règlement nº 1151/2012, car une telle obligation ne résulte pas de cette disposition.

9. En substance, le litige entre les parties à la présente affaire porte principalement sur la question de savoir si le droit de l'Union pertinent s'oppose à l'utilisation de la dénomination « Feta » pour des produits exportés vers des pays tiers dont la fabrication ne répond pas au cahier des charges de la « Feta » en tant qu'AOP enregistrée.

10. Pour être clair, le présent litige ne porte pas sur les compétences de l'Union. Le Royaume de Danemark ne prétend pas que l'Union n'est pas compétente pour légiférer en vue d'interdire l'utilisation de la dénomination « Feta » pour des produits exportés. Il affirme seulement que, dans le cadre de la législation actuelle, le législateur de l'Union n'a pas choisi d'interdire une telle utilisation.

11. Par conséquent, la présente affaire exige de la Cour qu'elle interprète le champ d'application du règlement nº 1151/2012. Une telle interprétation présuppose de comprendre la raison et l'objectif sur lesquels repose la protection des indications géographiques, et plus précisément des AOP, tels qu'ils résultent de la volonté du législateur de l'Union. La présente affaire soulève également des questions importantes concernant le principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE dans le cadre des recours en manquement formés contre les États membres.

[14] Voir arrêt du 16 mars 1999, Danemark e.a./Commission (C-289/96, C-293/96 et C-299/96, EU:C:1999:141, points 81 à 103).

[15] Voir arrêt du 25 octobre 2005, Allemagne et Danemark/Commission (C-465/02 et C-466/02, EU:C:2005:636).

II. Le cadre juridique

12. Afin de statuer sur la présente affaire, la Cour doit interpréter le règlement nº 1151/2012. L'article 1er de ce règlement, intitulé « Objectifs », qui figure sous le titre I, intitulé « Dispositions générales », dispose :

« 1. Le présent règlement vise à aider les producteurs de produits agricoles et de denrées alimentaires à communiquer aux acheteurs et aux consommateurs les caractéristiques des produits et les propriétés de production de ces produits et denrées alimentaires en garantissant de la sorte :

a) une concurrence loyale pour les agriculteurs et les producteurs dont les produits agricoles et les denrées alimentaires présentent des caractéristiques et des propriétés leur conférant une valeur ajoutée ;

b) la disponibilité pour les consommateurs d'informations fiables relatives à ces produits ;

c) le respect des droits de propriété intellectuelle ; et

d) l'intégrité du marché intérieur.

Les mesures énoncées au présent règlement visent à promouvoir les activités agricoles et de transformation, ainsi que les modes de production associés à des produits de haute qualité, et contribuent ainsi à la mise en œuvre des objectifs de la politique de développement rural.

[...] »

13. L'article 4 du règlement nº 1151/2012, intitulé « Objectif », qui relève du titre II de ce règlement, intitulé « [AOP] et [IGP] », est libellé comme suit :

« Un système d'[AOP] et d'[IGP] est établi afin d'aider les producteurs de produits liés à une zone géographique :

a) en assurant des revenus équitables au regard des qualités de leurs produits ;

b) en garantissant une protection uniforme des dénominations en tant que droit de propriété intellectuelle sur le territoire de l'Union ;

c) en fournissant aux consommateurs des informations claires sur les propriétés du produit lui conférant une valeur ajoutée. »

14. L'article 13 du règlement nº 1151/2012, dans sa version applicable à l'époque des faits [16], intitulé « Protection », qui relève également de son titre II, énonce :

« 1. Les dénominations enregistrées sont protégées contre :

a) toute utilisation commerciale directe ou indirecte d'une dénomination enregistrée à l'égard des produits non couverts par l'enregistrement, lorsque ces produits sont comparables à ceux enregistrés sous cette dénomination ou lorsque cette utilisation permet de profiter de la réputation de la dénomination protégée, y compris quand ces produits sont utilisés en tant qu'ingrédients ;

b) toute usurpation, imitation ou évocation, même si l'origine véritable des produits ou des services est indiquée ou si la dénomination protégée est traduite ou accompagnée d'une expression telle que "genre", "type", "méthode", "façon", "imitation", ou d'une expression similaire, y compris quand ces produits sont utilisés en tant qu'ingrédients ;

c) toute autre indication fausse ou fallacieuse quant à la provenance, l'origine, la nature ou les qualités essentielles du produit qui figure sur le conditionnement ou l'emballage, sur la publicité ou sur des documents afférents au produit concerné, ainsi que contre l'utilisation pour le conditionnement d'un récipient de nature à créer une impression erronée sur l'origine du produit ;

d) toute autre pratique susceptible d'induire le consommateur en erreur quant à la véritable origine du produit.

Lorsqu'une [AOP] ou une [IGP] contient en elle-même le nom d'un produit considéré comme générique, l'utilisation de ce nom générique n'est pas considérée comme contraire au premier alinéa, point a) ou b).

2. Les [AOP] et les [IGP] ne peuvent pas devenir génériques.

3. Les États membres prennent les mesures administratives ou judiciaires appropriées pour prévenir ou arrêter l'utilisation illégale visée au paragraphe 1 d'[AOP] ou d'[IGP] qui sont produites ou commercialisées sur leur territoire.

[...] »

III. La procédure précontentieuse

15. À la suite de plaintes déposées par les autorités helléniques, la Commission a adressé au Royaume de Danemark, le 26 janvier 2018, une lettre de mise en demeure, en vertu de l'article 258 TFUE, dans laquelle elle estime que, en ayant omis de prévenir ou d'arrêter l'exportation par les producteurs danois de fromage portant la dénomination « Feta » vers des pays tiers, alors que ce fromage n'était pas conforme au cahier des charges de la « Feta » figurant dans le règlement nº 1829/2002, cet État membre a enfreint le droit de l'Union, et en particulier l'article 4 TUE et l'article 13 du règlement nº 1151/2012.

[16] Le règlement nº 1151/2012 a été modifié par le règlement 2021/2117. Celui-ci a introduit des modifications, notamment, au texte de l'article 13 du règlement nº 1151/2012, qui ne sont toutefois pas significatives aux fins de la présente affaire.

16. Le 21 mars 2018, le Royaume de Danemark a répondu à cette lettre de mise en demeure et a contesté les arguments de la Commission.

17. Le 25 janvier 2019, la Commission a adressé un avis motivé au Royaume de Danemark, en invitant cet État membre à mettre fin aux violations alléguées de l'article 4, paragraphe 3, TUE et de l'article 13 du règlement nº 1151/2012 dans un délai de deux mois à compter de la réception de cet avis motivé.

18. Le 22 mars 2019, le Royaume de Danemark a répondu audit avis motivé et a maintenu sa position selon laquelle les manquements allégués n'étaient pas fondés.

IV. La procédure devant la Cour

19. Par requête déposée le 8 avril 2020, la Commission a introduit le présent recours devant la Cour au titre de l'article 258 TFUE. La Commission fait valoir que la Cour devrait :

– déclarer que le Royaume de Danemark a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13 du règlement nº 1151/2012 en ayant omis de prévenir ou d'arrêter l'utilisation par les producteurs danois de la dénomination enregistrée « Feta » pour du fromage qui n'est pas conforme au cahier des charges figurant dans le règlement nº 1829/2002 ;

– déclarer que le Royaume de Danemark, en tolérant que des producteurs laitiers danois produisent et commercialisent des imitations de « Feta », a enfreint l'article 4, paragraphe 3, TUE, lu en combinaison avec l'article 1er, paragraphe 1, et l'article 4 du règlement nº 1151/2012, et

– condamner le Royaume de Danemark aux dépens.

20. Dans son mémoire en défense déposé le 6 octobre 2020, le Royaume de Danemark soutient que la Cour devrait :

– rejeter le présent recours dans son intégralité comme étant dénué de fondement, et

– condamner la Commission aux dépens.

21. La Commission et le Royaume de Danemark ont également déposé, respectivement, un mémoire en réplique et un mémoire en duplique le 1er décembre 2020 et le 29 janvier 2021.

22. Par ordonnances des 8 et 18 septembre 2020, le président de la Cour a autorisé la République hellénique et la République de Chypre à intervenir dans la présente affaire à l'appui des conclusions de la Commission.

23. Aucune audience de plaidoiries n'a été demandée ni ne s'est tenue. La Cour a adressé certaines questions à la Commission, au Royaume de Danemark, à la République hellénique et à la République de Chypre afin qu'ils y répondent par écrit, conformément à l'article 61, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour. Toutes ces parties ont fourni en temps utile des réponses écrites aux questions qui leur ont été adressées.

V. Analyse

A. Sur le premier moyen, tiré de la violation de l'article 13 du règlement nº 1151/2012

24. Il convient de relever d'emblée que le règlement nº 1151/2012 ne contient pas de disposition indiquant expressément qu'il s'applique aux exportations vers les pays tiers. Par conséquent, il n'est pas évident d'interpréter ce règlement en ce sens qu'il est applicable, ou non, à ces exportations. Prises isolément et sans préjudice de l'analyse que j'exposerai aux points suivants des présentes conclusions, les thèses soutenues par la Commission et le Royaume de Danemark en la matière me paraissent l'une et l'autre raisonnables. Il existe donc deux interprétations possibles de l'article 13, paragraphe 3, du règlement nº 1151/2012.

25. Les deux lectures divergentes du règlement nº 1151/2012 semblent procéder de cadres d'interprétation différents.

1. Les cadres d'interprétation

26. Je décrirais le point de vue de la Commission comme étant celui qui souligne l'importance de la protection de la propriété intellectuelle et qui considère les AOP comme étant une nécessité pour promouvoir les valeurs des communautés locales. Je qualifierai ce point de vue de « cadre interprétatif reposant sur la propriété intellectuelle ».

27. Le Royaume de Danemark aborde plutôt sa lecture du règlement nº 1151/2012 du point de vue de la libéralisation des échanges. Je comprends ce cadre d'interprétation en ce sens qu'il repose sur la logique selon laquelle le commerce est bon par principe et ne devrait donc pas être entravé. Les obstacles aux échanges peuvent être autorisés, mais ils doivent être considérés comme étant l'exception et non comme étant la règle. Je qualifierai ce point de vue de « cadre interprétatif fondé sur la libéralisation des échanges ».

28. La position du gouvernement danois n'est guère surprenante. Il convient de garder à l'esprit que la production et l'exportation de fromage sous la dénomination « Feta » existaient au Danemark depuis les années 1960[17]. Cette situation est antérieure à l'enregistrement de la « Feta » en tant qu'AOP en 2002. Il semble même qu'il y ait eu une incitation à exporter du fromage sous le nom de « Feta » par l'effet des restitutions à l'exportation de l'Union[18]. Contrairement à la « Feta » protégée aujourd'hui en tant qu'AOP, la « Feta danoise » est produite à partir de lait de vache selon des méthodes de production différentes. Les producteurs danois concurrencent, avec d'autres producteurs de ce que j'appellerai la « fausse Feta », les producteurs de « Feta » authentique sur les marchés des pays tiers dans lesquels la dénomination « Feta » n'est pas protégée.

29. Les deux perspectives d'interprétation différentes se manifestent sous la forme des divers arguments invoqués par la Commission et le Royaume de Danemark dans cette affaire et conduisent à un désaccord quant à savoir quel est le véritable objet de ladite affaire.

17 Voir considérant 11 du règlement nº 1829/2002.

18 Voir considérant 32 du règlement nº 1829/2002.

30. Le Royaume de Danemark estime que ce litige porte sur l'intention du législateur de l'Union et que celui-ci, en adoptant le règlement nº 1151/2012, n'a pas entendu empêcher les exportations de « fausse Feta » vers les pays tiers. Ce règlement ne peut donc pas être interprété en ce sens qu'il interdirait aux producteurs de « fausse Feta » danois (ou autres) d'entrer en concurrence sur les marchés internationaux disponibles (à savoir ceux sur lesquels la « Feta » n'est pas protégée). Pour cette raison, le Royaume de Danemark considère qu'il n'a pas l'obligation d'empêcher ces exportations.

31. Selon la Commission, soutenue dans ses conclusions par la République hellénique et la République de Chypre en leur qualité de parties intervenantes, ledit litige porte sur l'utilisation illégale de la dénomination « Feta » par des producteurs danois. Selon leur point de vue, la destination du produit n'est pas pertinente pour établir l'infraction alléguée.

32. Les parties déploient les types d'arguments habituels au soutien de leurs positions en se fondant sur le libellé, le contexte, les objectifs et l'historique de la législation en cause, conformément à l'approche retenue dans la jurisprudence de la Cour [19]. Je montrerai que, si on les considère dans le cadre d'interprétation auquel ils se rattachent, les arguments de chacune des parties semblent convaincants, ou, à tout le moins, largement convaincants. Il en est ainsi parce que les parties sélectionnent les arguments qui conviennent le mieux à leur cadre d'interprétation respectif.

33. Par conséquent, à mon avis, ce que la Cour doit faire en l'espèce n'est pas de mettre les arguments en balance et d'opérer un choix parmi ceux-ci, mais plutôt de choisir entre les deux cadres interprétatifs. Les arguments qui doivent prévaloir sont ceux qui résultent du cadre qui, selon la Cour, correspond le mieux [20] à la politique sur laquelle repose la protection des appellations d'origine.

34. Étant donné qu'ils sont utilisés dans des cadres d'interprétation différents, les arguments des parties ne se « répondent » pas toujours. Cependant, il arrive parfois que l'une ou l'autre partie présente également des arguments qui relèvent du cadre d'interprétation sur lequel se fonde l'autre partie. Dans la section suivante, je présenterai un aperçu des arguments les plus pertinents exposés par les parties, en les organisant selon les catégories traditionnelles relatives au libellé, au contexte, aux objectifs et aux antécédents législatifs, ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour [21]. Je proposerai ensuite mon point de vue quant à la perspective qui, à mon avis, devrait être privilégiée par la Cour et j'en expliquerai les raisons.

35. J'annonce d'ores et déjà que ma préférence va au cadre interprétatif sur lequel s'appuient la Commission et les parties intervenantes. Je proposerai donc à la Cour d'accueillir le moyen de la Commission selon lequel le Royaume de Danemark a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13 du règlement nº 1151/2012.

[19] Voir, en ce sens, arrêt du 2 mai 2019, Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego (C-614/17, EU:C:2019:344, point 16).

[20] Voir, à cet égard, Dworkin, R., *Law's Empire*, Harvard University Press, Cambridge, 1986. Bien que je sois sceptique quant à la considération de R. Dworkin selon laquelle il n'existerait qu'une seule réponse juridique correcte, je suis convaincue de son idée que la recherche des arguments qui conviennent le mieux est l'un des principes qui devraient guider les juges.

[21] J'estime nécessaire de préciser que certains des arguments peuvent relever de plusieurs catégories. Par souci de simplicité, j'ai disposé ces arguments dans la catégorie que je crois la plus pertinente.

2. La classification et l'appréciation des arguments des parties

a) Les arguments tirés du libellé des dispositions pertinentes

36. La Commission se fonde sur le libellé de l'article 13, paragraphe 1, du règlement nº 1151/2012, en vertu duquel les dénominations enregistrées sont protégées contre *« toute »* utilisation directe et indirecte [22]. Elle se fonde également sur le libellé de l'article 13, paragraphe 3, du règlement nº 1151/2012, qui dispose que les obligations des États membres naissent lorsque la dénomination enregistrée est utilisée pour des produits qui sont « [*produits*] *ou* [commercialisés] sur leur territoire » [23]. Ces dispositions indiquent clairement, selon la Commission, que les États membres doivent assurer une protection contre l'utilisation des dénominations enregistrées en tant qu'AOP dans deux types de situations : premièrement, lorsque les produits qui utilisent ces dénominations sont produits sur leur territoire ou, deuxièmement, lorsque des produits provenant d'autres États membres ou de pays tiers qui utilisent illégalement la dénomination enregistrée sont commercialisés sur leur territoire.

37. Le Royaume de Danemark ne considère pas que l'article 13, paragraphe 3, du règlement nº 1151/2012 est aussi clair que ce que la Commission fait valoir. Il soutient que le fait que cette disposition concerne des produits « [produits] ou [commercialisés] sur leur territoire » ne suffit pas en soi à définir le champ d'application de ce règlement. L'existence d'une utilisation illicite qu'il convient de prévenir en vertu de ladite disposition dépend du point de savoir si le fromage est destiné à être commercialisé sur le marché intérieur ou exporté vers des pays tiers. Le Royaume de Danemark partage l'avis de la Commission selon lequel la protection doit être accordée dès le moment de la production, mais seulement si la dénomination enregistrée en tant qu'AOP est utilisée illégalement à ce moment-là. Toutefois, l'utilisation de dénominations enregistrées sur des produits destinés à être exportés vers des pays tiers ne constituerait pas une utilisation illégale. Il n'existerait donc aucune obligation de prévenir l'utilisation de la dénomination « Feta » pour du fromage produit au Danemark, mais destiné à être exporté vers des pays tiers. Si le législateur de l'Union avait voulu que les exportations vers les pays tiers relèvent du règlement nº 1151/2012, il aurait dû l'indiquer expressément.

38. Considéré dans le contexte du cadre d'interprétation fondé sur la libéralisation des échanges, un tel argument est convaincant. L'interdiction de l'utilisation d'une dénomination sous laquelle un produit exporté est commercialisé représente une entrave aux échanges [24]. On peut donc admettre que, dans un cadre d'interprétation fondé sur la libéralisation des échanges, une telle entrave ne peut être implicite, mais doit être expressément envisagée et, pour être licite, doit également être justifiée et proportionnée. Le Royaume de Danemark invoque le principe de sécurité juridique à l'appui de son argument selon lequel les exportations vers les pays tiers devraient être expressément mentionnées. Compte tenu des conséquences pour les exportateurs de fromage sous la dénomination « Feta », il fait valoir que l'interdiction de telles exportations devrait résulter clairement des dispositions du règlement nº 1151/2012.

[22] Mise en italique par mes soins.

[23] Mise en italique par mes soins.

[24] Dans la première affaire « Feta », qui concernait des mesures grecques empêchant la commercialisation de fromage portant le nom « Feta » en provenance du Danemark, l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer a considéré que ces mesures constituaient une entrave à la libre circulation des marchandises et tombaient donc sous le coup des règles de l'Union interdisant les mesures d'effet équivalent sur les importations (voir article 34 TFUE). Toutefois, l'avocat général était d'avis que de telles mesures, même si elles constituaient une entrave au commerce, pouvaient être justifiées par la protection de la propriété industrielle et commerciale. Voir note en bas de page 11 des présentes conclusions.

39. La Commission tente de répondre à cet argumentaire puisé dans le cadre d'interprétation fondé sur la libéralisation des échanges en faisant valoir que son interprétation, selon laquelle il y a lieu de prévenir l'utilisation de la dénomination « Feta » même si le produit est destiné à être exporté vers des pays tiers, ne constitue pas une interdiction d'exportation, car les producteurs danois peuvent toujours exporter le fromage ; ils ne peuvent simplement pas l'appeler « Feta ». Toutefois, même s'il ne s'agit pas d'une interdiction d'exportation, l'interdiction d'utiliser cette dénomination demeure un obstacle aux exportations. Par conséquent, au regard du cadre d'interprétation fondé sur la libéralisation des échanges, l'argument de la Commission n'est pas convaincant.

40. En s'appuyant sur son propre cadre d'interprétation, la Commission, dans sa réponse, qualifie l'exclusion des exportations vers les pays tiers par le Royaume de Danemark de « tentative d'introduire une dérogation au libellé du règlement nº 1151/2012 ». Ce libellé, du point de vue du cadre d'interprétation reposant sur la propriété intellectuelle, interdit clairement toute utilisation de dénominations enregistrées en tant qu'AOP. Une exclusion expresse des exportations vers les pays tiers semble donc superflue de ce point de vue.

b) Les arguments tirés du contexte des dispositions pertinentes

41. Il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'appréciation de l'économie générale et du contexte d'une disposition du droit de l'Union comprend, notamment, l'examen d'autres dispositions du même instrument, ainsi que d'autres actes qui se rapportent à l'instrument en question ou qui sont liés à celui-ci d'une manière déterminante [25]. Les deux parties invoquent, à l'appui de leurs positions, d'autres dispositions du règlement nº 1151/2012, ainsi que d'autres actes connexes de l'Union.

42. En particulier, le Royaume de Danemark fait valoir que les considérants 20 et 27 du règlement nº 1151/2012, aux termes desquels il convient d'œuvrer en faveur de la création de mécanismes pour la protection des appellations d'origine de l'Union au niveau international dans les pays tiers, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et par la signature d'accords multilatéraux et bilatéraux [26], seraient superflus si le règlement nº 1151/2012 concernait lui-même les exportations. Au contraire, la Commission est d'avis que ces considérants ne peuvent être interprétés en ce sens que des accords internationaux seraient nécessaires pour garantir que les producteurs de l'Union ne compromettent pas les efforts de l'Union pour protéger les AOP au niveau international. De tels accords sont nécessaires pour protéger les producteurs européens d'AOP contre les faux produits mis sur les marchés étrangers par des producteurs étrangers. La lecture par le Royaume de Danemark desdits considérants est, selon la Commission, contraire à leur objectif et incite les États membres à porter atteinte à de tels accords.

[25] Voir, notamment, arrêt du 2 mai 2019, Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego (C-614/17, EU:C:2019:344, points 23 à 28).

[26] Le considérant 20 du règlement nº 1151/2012 est libellé comme suit, pour sa partie pertinente aux fins de l'espèce : « Il convient de prévoir des dispositions visant au développement des appellations d'origine et des indications géographiques au niveau de l'Union et d'œuvrer en faveur de la création de mécanismes pour leur protection dans les pays tiers, dans le cadre de l'[OMC] ou d'accords multilatéraux et bilatéraux, qui contribueraient ainsi à ce que la qualité des produits et leur mode de production soient reconnus comme des facteurs de plus-value. » En outre, il ressort du considérant 27 du règlement nº 1151/2012 que l'Union « négocie avec ses partenaires commerciaux des accords internationaux, qui incluent des accords portant sur la protection d'appellations d'origine et d'indications géographiques » et que, afin de garantir la protection et le contrôle de l'utilisation prévue pour ces dénominations, les dénominations peuvent être inscrites dans le registre des AOP et des IGP.

43. La République de Chypre, qui vient au soutien de la Commission dans le choix de fonder son cadre d'interprétation sur la propriété intellectuelle, rappelle l'article 13, paragraphe 2, du règlement nº 1151/2012. Cette disposition prévoit que les AOP ne peuvent pas devenir génériques. La République de Chypre remarque que ladite disposition n'est pas limitée au territoire de l'Union.

44. En considération du contexte plus large, le Royaume de Danemark invoque d'autres instruments de l'Union en matière de protection des appellations d'origine et des indications géographiques en ce qui concerne les vins, les spiritueux et les produits vinicoles aromatisés. Il souligne que ces instruments contiennent des dispositions qui font expressément référence aux exportations vers les pays tiers [27]. Par conséquent, en omettant cette référence expresse dans le règlement nº 1151/2012, le législateur de l'Union a manifestement entendu ne pas appliquer ce règlement aux exportations vers les pays tiers. Or, selon la Commission et les parties intervenantes, la mention expresse de ces exportations dans les instruments susmentionnés s'explique par la portée plus large de ceux-ci. Contrairement au règlement nº 1151/2012, ils s'appliquent également à des exigences liées aux produits. En outre, les références aux exportations vers les pays tiers ne sont pas mentionnées dans les parties pertinentes relatives aux indications géographiques [28]. Cela conduit à la conclusion que le fait que les exportations vers les pays tiers sont mentionnées expressément dans ces instruments ne peut être utilisé comme un argument selon lequel l'absence d'une telle mention dans le règlement nº 1151/2012 emporte son inapplicabilité à ces exportations.

45. Se plaçant du point de vue du cadre d'interprétation fondé sur de la propriété intellectuelle, le Royaume de Danemark fait valoir que d'autres actes de l'Union dans le domaine des droits de propriété intellectuelle contiennent des dispositions expresses concernant les exportations vers les pays tiers [29]. Si le règlement nº 1151/2012 devait s'appliquer aux exportations vers les pays tiers, le législateur de l'Union aurait également dû le mentionner.

46. En ce qui concerne le contexte plus large, la Commission invoque le règlement (UE) nº 608/2013 [30], qui prévoit une protection uniforme des droits de propriété intellectuelle (y compris des AOP) dans le cadre des régimes douaniers, y compris lorsque les produits concernés sont destinés à être exportés vers des pays tiers. En vertu de ce règlement, les marchandises qui portent atteinte aux droits de propriété intellectuelle peuvent, par exemple, être détruites par les autorités douanières. Cela inclurait les fausses AOP destinées à l'exportation, ce qui constitue un argument en faveur de l'interdiction de l'utilisation de dénominations enregistrées sur des produits fabriqués dans l'Union et destinés à l'exportation vers des pays tiers.

27 Pour les vins, voir règlement nº 1308/2013, notamment son article 89, son article 119, paragraphe 1, et son article 122, paragraphe 4. Pour les boissons spiritueuses, voir considérant 7 et article 1er, paragraphe 2, du règlement 2019/787. Pour les produits vinicoles aromatisés, voir considérant 6 et article 1er, paragraphe 3, du règlement nº 251/2014.

28 Pour les vins, voir articles 93 à 111 du règlement nº 1308/2013. Pour les boissons spiritueuses, voir articles 21 à 42 du règlement 2019/787. En ce qui concerne les produits vinicoles aromatisés, par des modifications introduites par le règlement 2021/2117, les dispositions relatives à la protection des indications géographiques de ces produits ont été déplacées dans le champ d'application du règlement nº 1151/2012 (voir considérant 77 et article 3 du règlement 2021/2117). Les dispositions du règlement nº 251/2014 ne concernent désormais que la définition, la description, la présentation et l'étiquetage des produits vitivinicoles aromatisés et les références aux exportations vers les pays tiers sont restées inchangées.

29 Comme l'indique le Royaume de Danemark, parmi ces dispositions figurent, notamment, l'article 19, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 6/2002 du Conseil, du 12 décembre 2001, sur les dessins ou modèles communautaires (JO 2002, L 3, p. 1) ; l'article 10, paragraphe 3, sous c), l'article 11, sous b), et l'article 16, paragraphe 5, sous b), de la directive (UE) 2015/2436 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2015, rapprochant les législations des États membres sur les marques (JO 2015, L 336, p. 1), et l'article 9, paragraphe 3, sous c), l'article 10, sous b), et l'article 18, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) 2017/1001 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2017, sur la marque de l'Union européenne (JO 2017, L 154, p. 1).

30 Règlement du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 concernant le contrôle, par les autorités douanières, du respect des droits de propriété intellectuelle et abrogeant le règlement (CE) nº 1383/2003 du Conseil (JO 2013, L 181, p. 15).

c) Les arguments tirés des objectifs des dispositions pertinentes

47. Tout acte législatif de l'Union a, ou à tout le moins l'on peut supposer qu'il a, des objectifs multiples. Le règlement nº 1151/2012 énumère plusieurs objectifs à son article 1er, paragraphe 1, et à son article 4. Ainsi, selon les différents cadres d'interprétation, les parties mettent l'accent sur les objectifs poursuivis par ce règlement concernant soit la protection des consommateurs, soit la protection de la propriété intellectuelle.

48. Le Royaume de Danemark met en évidence l'objectif visant à assurer une bonne information des consommateurs. Il invoque donc l'article 1er, paragraphe 1, du règlement nº 1151/2012, qui dispose que l'un des objectifs de ce règlement est d'aider les producteurs à communiquer aux consommateurs les caractéristiques du produit. Lu en combinaison avec les considérants 2, 29 et 40 du règlement nº 1151/2012 [31], il est clair, selon le Royaume de Danemark, que ce règlement vise les consommateurs du marché intérieur. Étant donné que les produits commercialisés en dehors de l'Union ne communiquent pas d'informations sur les produits aux consommateurs dans le marché intérieur, une interprétation du règlement nº 1151/2012 en ce sens que celui-ci fait référence aux exportations vers les pays tiers ne contribue pas à son objectif.

49. La Commission conteste que le seul voire le principal objectif du règlement nº 1151/2012 soit la protection des consommateurs de l'Union. La Commission fait valoir au contraire que parmi les objectifs les plus importants du règlement nº 1151/2012 figure la protection des titulaires de droits de propriété intellectuelle fondés sur des AOP. Ces droits ne sont protégés que si le règlement nº 1151/2012 est interprété en ce sens qu'il s'applique également aux exportations vers les pays tiers. Une telle protection permet de garantir une concurrence loyale aux producteurs d'AOP. Cela est conforme aux objectifs de la politique agricole commune, qui a pour but, aux termes de l'article 39 TFUE, « d'assurer [...] un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ». La Commission rappelle que la base juridique du règlement nº 1151/2012 est, outre l'article 118 TFUE relatif aux droits de propriété intellectuelle, l'article 43, paragraphe 2, TFUE, en vertu duquel l'Union a compétence pour adopter des mesures destinées à la mise en œuvre des objectifs de la politique agricole commune.

50. Le Royaume de Danemark invoque, en outre, l'article 1er, paragraphe 1, sous d), du règlement nº 1151/2012, en vertu duquel parmi les objectifs de ce règlement figure l'intégrité du marché intérieur. Le Royaume de Danemark comprend cette disposition en ce sens que le règlement nº 1151/2012 concerne le marché intérieur et non les marchés des pays tiers. La Commission répond à ces arguments en affirmant que l'objectif de sauvegarde de l'intégrité du marché intérieur est en réalité compromis par l'utilisation illicite des AOP enregistrées dans l'Union sur les marchés des pays tiers.

[31] Le considérant 3 du règlement nº 1151/2012 est libellé comme suit : « Les producteurs ne peuvent continuer à produire une gamme variée de produits de qualité que s'ils sont équitablement récompensés de leurs efforts. Cela exige qu'ils soient en mesure d'informer les acheteurs et les consommateurs au sujet des caractéristiques de leurs produits dans des conditions de concurrence loyale. Il faut également qu'ils soient en mesure d'identifier correctement leurs produits sur le marché. » Le considérant 29 de ce règlement est libellé comme suit, pour sa partie pertinente aux fins de l'espèce : « Il y a lieu d'octroyer une protection aux dénominations incluses dans le registre, l'objectif étant de garantir leur bonne utilisation et de prévenir des pratiques pouvant induire le consommateur en erreur. » En outre, le considérant 40 dudit règlement est libellé comme suit : « Afin de protéger les dénominations enregistrées contre toute usurpation ou toute pratique pouvant induire le consommateur en erreur, il y a lieu de réserver leur utilisation. »

d) Les arguments tirés de l'historique législatif des dispositions pertinentes

51. Le Royaume de Danemark fait valoir que, au cours du processus législatif, le Parlement a proposé d'insérer un alinéa supplémentaire à l'article 13, paragraphe 3, du règlement nº 1151/2012, tel qu'il avait initialement été proposé [32]. L'amendement proposé était libellé comme suit : « Afin d'éviter non seulement le commerce au sein de l'Union, *mais aussi l'exportation à destination de pays tiers* de produits dont l'étiquetage n'est pas conforme au présent règlement, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués, conformément à l'article 53, pour définir les mesures que les États membres doivent mettre en œuvre à cet égard » [33]. Cet amendement ne s'est toutefois pas retrouvé dans la version finale du règlement nº 1151/2012. Le législateur de l'Union ayant envisagé les exportations vers les pays tiers, mais ne les ayant pas incluses dans le texte final, le Royaume de Danemark en conclut que le champ d'application de ce règlement ne s'étend pas à ces exportations.

52. La Commission explique que l'amendement en cause n'a pas été inséré dans la version finale du règlement nº 1151/2012 non pas parce qu'il mentionnait les exportations, mais plutôt parce qu'il proposait d'accorder des pouvoirs délégués à la Commission.

53. Le Royaume de Danemark invoque en outre l'avis du Comité des régions sur la proposition de la Commission [34]. L'une des parties de cet avis, consacrée aux recommandations politiques, concernait « [la protection et la promotion de] la qualité dans les échanges internationaux ». Dans ce contexte, le Comité des régions a recommandé de fixer « des mesures précises de manière à éviter la commercialisation au sein de l'[Union] *ou l'exportation* de produits dont l'étiquetage n'est pas conforme à la législation en matière de qualité applicable aux produits agricoles de l'[Union] » [35]. Le Royaume de Danemark déduit de ce que la formulation faisant référence aux exportations n'a pas été reprise dans le texte final du règlement nº 1151/2012 que le législateur de l'Union a décidé de ne pas inclure les exportations vers les pays tiers dans le champ d'application du règlement nº 1151/2012. La Commission précise néanmoins que c'est en réalité grâce à l'amendement proposé par le Parlement que l'article 13, paragraphe 3, du règlement nº 1151/2012 mentionne l'obligation pour les États membres de prévenir ou d'arrêter l'utilisation illégale des AOP et des IGP qui sont « produites ou commercialisées sur leur territoire ». Il ne saurait donc être déduit de ce point 24 de l'avis du Comité des régions que le législateur de l'Union n'entendait pas étendre le règlement nº 1151/2012 aux exportations vers les pays tiers.

e) Les arguments tirés de la jurisprudence de la Cour

54. Le Royaume de Danemark invoque l'arrêt du 10 décembre 2002, British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco [36]. Cet arrêt a fait suite à une demande de décision préjudicielle portant sur l'interprétation et la validité d'une directive de l'Union concernant la

[32] Voir proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles, COM(2010) 733 final, de la Commission européenne, du 10 décembre 2010. Le texte initial de l'article 13, paragraphe 3, de cette proposition était le suivant : « Les États membres prennent les dispositions administratives ou judiciaires appropriées pour prévenir ou arrêter l'utilisation illégale d'[AOP] ou d'[IGP] visée au paragraphe 1, notamment à la demande d'un groupement de producteurs conformément à l'article 42, point a) ».

[33] Voir rapport du Parlement européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles, projet de résolution législative du Parlement européen du 12 juillet 2011, A7-0266/2011, amendement 55. Mise en italique par mes soins.

[34] Voir avis du Comité des régions – « Pour une politique européenne ambitieuse en faveur des systèmes agricoles de qualité » du 12 mai 2011 (JO 2011, C 192, p. 28, ci-après l'« avis du Comité des régions »).

[35] Voir point 24 de l'avis du Comité des régions. Mise en italique par mes soins.

[36] C-491/01, ci-après l'« arrêt BAT », EU:C:2002:741, points 203 à 217.

fabrication, la présentation et la vente des produits du tabac. La Cour y a notamment jugé que l'article 7 de cette directive, qui concerne la description des produits, ne s'appliquait qu'aux cigarettes commercialisées au sein de l'Union et non à celles exportées vers des pays tiers. Le Royaume de Danemark souligne que la Cour est parvenue à cette conclusion en se fondant sur le contexte et les objectifs de ladite directive, afin de déterminer si le législateur de l'Union entendait étendre cette disposition aux exportations vers les pays tiers. La Commission, pour sa part, considère que le contexte de l'arrêt BAT était différent de celui de la présente affaire, dans la mesure où la directive en cause dans cet arrêt avait pour objet d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur, alors que la présente affaire concerne la violation de droits de propriété intellectuelle reconnus par le droit de l'Union.

55. Au soutien de son argument selon lequel, si le législateur de l'Union avait souhaité que les exportations vers les pays tiers relèvent du champ d'application du règlement nº 1151/2012, il aurait dû le mentionner expressément, le Royaume de Danemark se fonde également sur l'arrêt du 24 septembre 2019, Google (Portée territoriale du déréférencement)[37]. Cet arrêt concernait la portée territoriale du droit au déréférencement et les effets extraterritoriaux potentiels de la directive 95/46/CE[38] et du règlement (UE) 2016/679[39] qui lui a succédé. La Cour a estimé qu'il n'apparaissait pas que le législateur de l'Union aurait entendu imposer à un opérateur, tel Google, une obligation de déréférencement dont la portée dépasserait le territoire des États membres. Par conséquent, les dispositions pertinentes de la directive 95/46 et du règlement 2016/679 ne s'appliquaient pas en dehors de l'Union. La Commission répond en indiquant que l'arrêt Google concernait l'éventuelle application extraterritoriale du droit de l'Union. Or, en l'espèce, la Commission clarifie qu'elle ne cherche pas à appliquer la législation de l'Union à un pays tiers. Le cas d'espèce ne concerne que l'application du règlement nº 1151/2012 dans l'Union elle-même. L'arrêt Google n'est donc pas pertinent aux fins de l'espèce.

f) Conclusion provisoire

56. Aucun de ces arguments, qu'ils soient fondés sur le libellé, le contexte, les objectifs ou l'historique législatif du règlement nº 1151/2012, ne sont, à mon sens, suffisamment concluants pour se prononcer en faveur de l'une ou l'autre des deux interprétations divergentes. Il y a donc lieu de choisir entre les deux cadres d'interprétation et d'adhérer aux arguments qui justifient la solution résultant du cadre choisi.

3. Le règlement nº 1151/2012 doit être interprété en ce sens qu'il interdit l'exportation de la « fausse Feta » vers les pays tiers.

57. Comme je l'ai révélé d'emblée, je souscris à l'interprétation de la Commission selon laquelle le règlement nº 1151/2012 s'applique également aux produits fabriqués dans les États membres, mais destinés à être exportés vers des pays tiers, et propose à la Cour de statuer en ce sens.

[37] C-507/17, ci-après l'« arrêt Google », EU:C:2019:772, points 53 à 65.

[38] Directive du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO 1995, L 281, p. 31).

[39] Règlement du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la [directive 95/46] (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1) et rectificatif (JO 2018, L 127, p. 2).

58. Je suis parvenue à cette conclusion pour deux raisons principales. Premièrement, un tel résultat peut être justifié dans le contexte des deux cadres d'interprétation, à savoir celui reposant sur la propriété intellectuelle et celui fondé sur la libéralisation des échanges. Au contraire, l'interprétation selon laquelle le règlement nº 1151/2012 ne s'applique pas aux produits portant des dénominations enregistrées qui sont destinés à être exportés vers des pays tiers ne peut fonctionner que dans le contexte du cadre interprétatif fondé sur la libéralisation des échanges. Deuxièmement, pour autant que l'intention non équivoque du législateur de l'Union soit avérée et puisse être « constatée », je considère que l'interprétation proposée correspond le mieux à la manière dont je conçois l'intention du législateur de l'Union sur laquelle repose la protection des appellations d'origine et des indications géographiques.

59. En ce qui concerne la première raison susmentionnée, le libre-échange est sans aucun doute l'une des valeurs consacrées dans l'ordre juridique de l'Union. Toutefois, la libéralisation des échanges n'a certainement pas été la seule motivation, ni même la principale. Très tôt, la Cour a reconnu, dans sa jurisprudence, que les intérêts liés au libre-échange doivent être mis en balance avec d'autres intérêts [40]. Il est vrai que l'analyse jurisprudentielle des règles, lorsqu'elle est effectuée dans le contexte du cadre d'interprétation fondé sur la libéralisation des échanges, repose sur la prémisse que les entraves aux échanges sont interdites. Néanmoins, une entrave peut être jugée acceptable, à condition qu'elle soit justifiée par des intérêts autres que ceux liés au commerce, tels que la protection de l'environnement, la protection des consommateurs ou la protection de la propriété intellectuelle, pour n'en citer que quelques-uns, et qu'elle soit proportionnée à ceux-ci.

60. La protection des appellations d'origine et des indications géographiques est sans aucun doute importante du point de vue des échanges. Selon des études récentes [41], ce régime a une valeur économique considérable pour l'Union, avec des ventes estimées à plus de 77 milliards d'euros en 2017, dont une part non négligeable de 22 % correspond à des ventes en dehors de l'Union. Il crée donc d'importantes opportunités commerciales pour les producteurs d'AOP. Par ailleurs, ces opportunités, nées grâce à la protection des droits de ces producteurs, créent des obstacles au commerce pour d'autres. L'interdiction d'utiliser la dénomination « Feta » pour des produits mis sur le marché de pays tiers constitue un obstacle aux exportations. L'argumentaire de la Commission selon lequel une telle interdiction ne représente pas une interdiction d'exportation, puisque le fromage peut être commercialisé sous un autre nom, n'y change rien. Un obstacle aux exportations vers les pays tiers existe dès lors que les exportations sont rendues plus difficiles.

61. Néanmoins, les obstacles aux échanges créés par la législation nationale ou de l'Union sont admissibles s'ils sont justifiés. Je partage le point de vue du Royaume de Danemark selon lequel, d'emblée, la justification fondée sur la protection des consommateurs (permettant d'assurer l'information crédible sur le produit) ne satisferait pas au critère d'adéquation, surtout si les consommateurs à protéger sont ceux du marché intérieur. La « fausse Feta » exportée ne peut pas être source de désinformation de ces consommateurs, puisque ceux-ci ne sont pas présents sur les marchés des pays tiers. Dès lors, l'entrave aux échanges résultant de l'interprétation selon laquelle le règlement nº 1151/2012 s'applique également à l'exportation de produits vers des pays tiers ne saurait être justifiée par des préoccupations liées à la protection des consommateurs.

[40] Pour prendre un exemple classique, dès l'arrêt du 20 février 1979, Rewe-Zentral (Cassis de Dijon) (120/78, EU:C:1979:42), la Cour a élargi la liste des motifs possibles pour lesquels des entraves aux échanges peuvent être maintenues, par rapport à celle envisagée par les traités, et a laissé cette liste ouverte.

[41] Voir, par exemple, Commission européenne, *Study on economic value of EU quality schemes, geographical indications (GIs) and traditional specialities guaranteed (TSGs)*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2021.

62. Toutefois, je suis d'avis que l'interdiction d'exporter vers des pays tiers de la « fausse Feta » produite sur le territoire de l'Union peut être justifiée par des raisons fondées sur la protection des droits de propriété intellectuelle. Même si l'Union ne peut pas réglementer les marchés des pays tiers par sa propre législation et que les AOP de l'Union peuvent donc être exposées à la concurrence de faux produits sur ces marchés, il n'en demeure pas moins que la présence de faux produits fabriqués dans l'Union porte atteinte à la position concurrentielle des AOP authentiques sur lesdits marchés. L'interdiction d'exporter vers des pays tiers du fromage produit au Danemark sous l'appellation « Feta danoise » relève des pouvoirs législatifs de l'Union [42], alors que, par exemple, l'interdiction de vendre de la « Feta du Wisconsin » [43] sur le marché américain n'en relève pas. J'estime que les efforts déployés par l'Union pour sauvegarder la position concurrentielle des producteurs d'AOP de l'Union ne sont pas disproportionnés. Pour cette raison, l'absence de protection des AOP de l'Union sur les marchés des pays tiers ne peut être utilisée comme argument pour soutenir que l'interprétation du règlement nº 1151/2012 en ce sens qu'il concerne les exportations vers les pays tiers ne satisfait pas au critère de proportionnalité lorsque la justification invoquée est tirée de la protection de la propriété intellectuelle. Par conséquent, l'interprétation du règlement nº 1151/2012 en ce sens qu'il interdit les exportations de « fausse Feta » vers les pays tiers semble pouvoir être défendue, même si elle est invoquée dans le cadre d'interprétation fondé sur la libéralisation des échanges.

63. Cela étant dit, et pour en venir à la seconde raison susmentionnée, je suis également d'avis que le cadre d'interprétation fondé sur la propriété intellectuelle explique de manière adéquate l'intention du législateur qui a guidé l'adoption du règlement nº 1151/2012. Selon ce cadre d'interprétation, l'objectif des AOP en tant que droits de propriété intellectuelle est d'assurer une concurrence loyale pour les producteurs de produits dotés d'AOP en contrepartie des efforts qu'ils déploient pour maintenir et garantir la haute qualité de leurs produits. Cela permet aux entreprises traditionnelles de survivre et d'assurer la diversité des produits sur le marché. Ainsi, une telle perspective prend en considération d'autres intérêts que les intérêts économiques, qui participent également de la perception des citoyens de l'Union de ce qu'est une bonne qualité de vie [44].

64. Le choix de la base juridique d'un instrument est une indication de la « volonté du législateur » objectivement vérifiable en droit de l'Union. Le règlement nº 1151/2012 a été adopté sur la double base juridique de l'article 43, paragraphe 2, et de l'article 118 TFUE. Il s'agit là d'une indication que l'idée principale sur laquelle repose ce règlement est l'amélioration de la situation des producteurs agricoles de l'Union par la protection de la propriété intellectuelle des produits fabriqués selon des modes de production traditionnels pratiqués dans des zones géographiques particulières et liés à celles-ci. La langue française a un mot pour décrire ce lien particulier entre la qualité des produits et leur origine géographique : le terroir [45].

[42] Comme cela a déjà été exposé, le Royaume de Danemark ne conteste pas l'existence d'une telle compétence. Il prétend seulement qu'elle n'a pas été exercée lors de l'adoption du règlement nº 1151/2012.

[43] Il s'agit d'un nom fictif.

[44] Voir, à cet égard, Davies, G., « Free Movement, the Quality of Life and the Myth that the Court Balances Interests », dans Koutrakos, P., e.a. (éds), *Exceptions from EU Free Movement Law: Derogation, Justification and Proportionality*, Hart Publishing, Oxford, 2016, p. 214.

[45] L'idée contemporaine de la protection des indications géographiques en tant que droits de propriété intellectuelle trouve ses racines dans le concept français de « terroir », qui a été développé concernant le vin. Elle remonte aux tentatives de prévention de la fraude sur le marché français du vin après la destruction des vignobles par le phylloxéra. Voir Calboli, I., « Geographical Indications between Trade, Development, Culture, and Marketing: Framing a Fair(er) System of Protection in the Global Economy? », dans Calboli, I., et Wee Loon, N.-L. (éds), *Geographical Indications at the Crossroads of Trade, Development, and Culture: Focus on Asia-Pacific*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 3. Voir également, par exemple, Chaisse, J., et al. (éds), *Wine Law and Policy: From National Terroirs to a Global Market*, Brill Nijhoff, Leiden, 2021 ; Zappalaglio, A., *The Transformation of EU Geographical Indications Law: The Present, Past and Future of the Origin Link*, Routledge, Londres, 2021.

65. L'Union a progressivement adopté, à partir des années 1970, un arsenal d'instruments régissant et protégeant certains types de produits bénéficiant d'appellations d'origine ou d'indications géographiques ainsi que les conditions d'octroi, de protection et de contrôle de ces dernières [46].Outre les produits agricoles et alimentaires, ces instruments portent sur les vins, les spiritueux et les produits vinicoles aromatisés. Le règlement nº 1151/2012 constitue un instrument juridique essentiel dans ce dispositif [47].

66. Le règlement nº 1151/2012 établit un régime de protection uniforme et exhaustif des appellations d'origine et des indications géographiques pour les produits agricoles et alimentaires [48]. Il instaure une procédure d'enregistrement de ces produits au niveau de l'Union, pour qu'ils puissent bénéficier d'une protection dans tout État membre [49].

67. La spécificité des AOP, ainsi que d'autres IGP, en tant que type de droit de propriété intellectuelle dans l'Union est que, contrairement à d'autres droits de propriété intellectuelle, notamment aux marques [50], ce sont les pouvoirs publics, et pas seulement des entités privées, qui sont chargés d'en contrôler l'application [51]. C'est pour cette raison que le règlement nº 1151/2012 oblige les États membres à prévenir ou à arrêter l'utilisation illégale des dénominations enregistrées en tant qu'AOP. Le recours au contrôle de l'application du droit par les pouvoirs publics peut être compris, dans le cadre dans lequel la protection des AOP dans l'Union a été déployée, comme un moyen de protéger et de garantir un revenu équitable aux producteurs traditionnels qui n'auraient pas nécessairement les connaissances (ou les fonds) pour assurer la protection de leurs droits par la sphère privée.

68. Cette idée n'est pas acceptée de manière universelle. Des pays tiers tels que le Canada et les États-Unis ont fait le choix de protéger la qualité des produits au moyen du concept de marques (y compris les marques collectives) [52].

69. La législation interne de l'Union ne peut pas réglementer les marchés des pays tiers afin de garantir le même niveau de protection des AOP de l'Union que celui dont elles bénéficient sur le marché intérieur. Cela n'est possible que par la négociation au niveau multilatéral (dans le cadre de l'OMC ou de l'Office mondial de la propriété intellectuelle) ou bilatéral. C'est pourquoi l'Union, dans le cadre de sa politique plus générale de protection des produits liés à leur origine géographique, agit au niveau international en vue de conclure des accords qui assureront le niveau de protection le plus étendu possible aux indications géographiques, y compris aux

46 Voir, en ce sens, arrêt du 25 octobre 2017, Commission/Conseil (Arrangement de Lisbonne révisé) (C-389/15, EU:C:2017:798, point 15).

47 Voir également, notamment, Kireeva, I., « The new European Regulation on Quality Schemes for Agricultural Products and Foodstuffs », dans McMahon, J. A., et Cardwell, M. N. (éds), *Research Handbook on EU Agricultural Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2015, p. 285 ; Nathon, N., « The Protection of Geographical Indications for Agricultural Products in the European Union », dans Sundara Rajan, M. T. (éd.), *The Cambridge Handbook of Intellectual Property in Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 349.

48 Voir, en ce sens, arrêts du 8 septembre 2009, Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, point 114), et du 22 décembre 2010, Bavaria (C-120/08, EU:C:2010:798, point 59).

49 Voir, en ce sens, arrêts du 9 juin 1998, Chiciak et Fol (C-129/97 et C-130/97, EU:C:1998:274, points 25 et 26), ainsi que du 8 septembre 2009, Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, point 107).

50 La Cour a également déjà jugé que les indications géographiques et les marques poursuivent des objectifs différents. Voir arrêt du 20 septembre 2017, The Tea Board/EUIPO (C-673/15 P à C-676/15 P, EU:C:2017:702, point 62).

51 Voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Pitruzzella dans l'affaire Syndicat interprofessionnel de défense du fromage Morbier (C-490/19, EU:C:2020:730, point 29).

52 Concernant les différences d'approche entre l'Union et le Canada ou les États-Unis en matière de protection des indications géographiques, voir, notamment, Matthews, A., « What Outcome to Expect on Geographical Indications in the TTIP Free Trade Agreement Negotiations with the United States? », et O'Connor, B., « The Legal Protection of GIs in TTIP: Is There an Alternative to the CETA Outcome », dans Arfini, F. (éd.), *Intellectual Property Rights for Geographical Indications. What is at Stake in the TTIP?*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2016, p. 1 et 19.

AOP [53]. Il est clairement énoncé dans le préambule du règlement nº 1151/2012, en tant qu'objectif politique, que l'Union doit déployer des efforts pour assurer une protection également sur les marchés des pays tiers [54]. Cette politique est évidente dans les négociations, conduites avec plus ou moins de succès, des accords avec des pays tels que le Canada, la Chine, Singapour ou les États-Unis [55], ainsi que dans les efforts de l'Union au niveau multilatéral [56].

70. Les efforts de l'Union pour assurer une protection adéquate des AOP de l'Union sur les marchés des pays tiers sont également motivés par l'importante valeur culturelle et économique que cette protection revêt pour les collectivités locales [57].

71. Il existe donc un arsenal d'actions entreprises par l'Union qui forment une politique crédible et cohérente de l'Union visant à assurer le niveau le plus élevé possible de protection des produits de l'Union dont la qualité peut être reconnue par le lien qui les rattache à une zone géographique déterminée, ce qui peut accroître la compétitivité des producteurs de ces produits.

72. Cette politique milite en faveur de l'interprétation du champ d'application du règlement nº 1151/2012 en ce sens qu'il s'étend à l'interdiction des exportations de fausses AOP vers les marchés des pays tiers. Comme l'ont souligné la République hellénique et la République de Chypre, il serait en effet illogique que l'Union négocie des accords internationaux avec des pays tiers afin d'exiger de ceux-ci qu'ils prennent des mesures destinées à empêcher la production de produits portant illégalement des dénominations enregistrées alors que, par ailleurs, elle tolère une telle pratique sur son propre territoire s'agissant de ses propres produits.

73. En outre, la présence de fausses AOP produites dans l'Union sur les marchés des pays tiers contribue à ce que leurs dénominations soient perçues comme étant génériques. Il en résulte qu'il est plus difficile pour l'Union de garantir par la négociation leur protection sur ces marchés. L'article 13, paragraphe 2, du règlement nº 1151/2012, en vertu duquel les AOP ne deviennent pas génériques, pourrait en effet, comme le propose la République de Chypre [58], être utilisé pour soutenir la thèse selon laquelle le règlement nº 1151/2012 s'applique aux exportations vers les pays tiers.

74. Par conséquent, lorsqu'elle est considérée dans le cadre de la politique globale de l'Union visant à protéger les AOP en tant que type particulier de droit de propriété intellectuelle sur le marché intérieur et sur les marchés des pays tiers, l'interprétation du règlement nº 1151/2012 en vertu de laquelle il est interdit d'exporter des produits utilisant illégalement des dénominations enregistrées, même vers des pays tiers où une telle protection n'est pas (encore) assurée, est une option concevable. Cette interprétation semble être celle qui reflète la volonté du législateur de l'Union.

53 Pour une liste des accords internationaux pertinents conclus par l'Union qui protègent la dénomination « Feta » dans les pays tiers, voir registre GIview, disponible à l'adresse Internet suivante : https://ec.europa.eu.

54 Voir considérants 20 et 27 du règlement nº 1151/2012.

55 L'Union a réussi à négocier la protection du nom « Feta » dans des accords signés avec le Canada, la Chine et Singapour. Voir note en bas de page 53 des présentes conclusions.

56 Pour davantage de détails, voir, notamment, Gangjee, D. S. (éd.), *Research Handbook on Intellectual Property and Geographical Indications*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016 ; Blakeney, M., *The Protection of Geographical Indications : Law and Practice*, 2e édition, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019.

57 Voir considérant 5 du règlement (UE) 2019/1753 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2019, relatif à l'action de l'Union à la suite de son adhésion à l'acte de Genève de l'arrangement de Lisbonne sur les appellations d'origine et les indications géographiques (JO 2019, L 271, p. 1).

58 Voir point 43 des présentes conclusions.

75. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de constater le bien-fondé du premier moyen soulevé par la Commission et de déclarer que le Royaume de Danemark a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13 du règlement nº 1151/2012 en ayant omis de prévenir ou d'arrêter l'utilisation de l'appellation « Feta » pour du fromage produit au Danemark, mais destiné à être exporté vers des pays tiers avec lesquels l'Union n'a pas encore conclu d'accord international garantissant la protection de cette dénomination.

B. Sur le second moyen, tiré de la violation de l'obligation de coopération loyale

76. La Commission reproche au Royaume de Danemark d'avoir commis une violation de l'article 4, paragraphe 3, TUE, lu en combinaison avec l'article 1er, paragraphe 1, et l'article 4 du règlement nº 1151/2012. Ce manquement résulterait du fait que les autorités danoises ont omis de prévenir ou d'arrêter la production et la commercialisation par les producteurs danois d'imitations de la « Feta », ce qui met en péril les objectifs énoncés dans ces dispositions du règlement nº 1151/2012. Outre cette conclusion figurant dans le petitum, la Commission formule une autre allégation dans le cadre de l'exposé des moyens et dans les conclusions (mais pas dans le petitum) de la requête. Selon cette allégation, le Royaume de Danemark a également commis une infraction autonome à l'article 4, paragraphe 3, TUE en affaiblissant la position de l'Union dans les négociations internationales en ce qui concerne la protection des dénominations enregistrées de l'Union.

77. Ces deux allégations sont distinctes. À mon avis, la seconde allégation ne doit pas être prise en considération en l'espèce, puisque la Commission ne l'a pas formulée dans son petitum à la Cour. Néanmoins, si la Cour devait estimer qu'il y a lieu de se prononcer sur cette allégation, je fais part de mon avis à cet égard.

78. Le Royaume de Danemark fait valoir qu'aucune violation de l'article 4, paragraphe 3, TUE, qu'il soit lu seul ou en combinaison avec l'article 1er, paragraphe 1, et l'article 4 du règlement nº 1151/2012, n'a été commise, eu égard à la jurisprudence de la Cour et au fait que des désaccords concernant l'interprétation du droit de l'Union ne constituent pas en eux-mêmes une violation de l'obligation de coopération loyale incombant à un État membre.

1. La violation alléguée de l'article 4, paragraphe 3, TUE, lu en combinaison avec l'article 1er, paragraphe 1, et l'article 4 du règlement nº 1151/2012

79. Il résulte du principe de coopération loyale, consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE, que les États membres sont tenus de prendre toutes les mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit de l'Union et d'effacer les conséquences illicites d'une violation du droit de l'Union. Une telle obligation incombe, dans le cadre de ses compétences, à chaque organe de l'État membre concerné [59].

[59] Voir, notamment, arrêts du 17 décembre 2020, Commission/Slovénie (Archives de la BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, points 119 et 124), ainsi que du 18 mai 2021, Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393, point 176).

80. Il existe des exemples, dans le cadre de procédures en manquement, dans lesquels la Cour a constaté qu'un État membre avait commis une violation de l'article 4, paragraphe 3, TUE, lu seul [60] ou en combinaison avec d'autres dispositions du droit de l'Union [61].

81. Or, il résulte de la jurisprudence de la Cour qu'un manquement à l'obligation générale de coopération loyale qui découle de l'article 4, paragraphe 3, TUE est distinct d'un manquement aux obligations spécifiques dans lesquelles cette obligation générale se manifeste. Dès lors, il ne peut être constaté que pour autant qu'il vise des comportements distincts de ceux constituant la violation de ces obligations spécifiques [62]. Si la violation alléguée de l'article 4, paragraphe 3, TUE vise le même comportement que la violation alléguée des dispositions plus spécifiques du droit de l'Union, l'appréciation au regard de ces dispositions spécifiques suffit [63].

82. En l'espèce, le second moyen tiré de la violation alléguée de l'article 4, paragraphe 3, TUE, lu en combinaison avec l'article 1er, paragraphe 1, et l'article 4 du règlement no 1151/2012, me semble concerner essentiellement le même objet et le même comportement que ceux qui sont visés dans le premier moyen tiré de la violation alléguée des obligations spécifiques de l'article 13 du règlement no 1151/2012. Il découle de la même divergence d'opinion quant à l'interprétation du champ d'application territorial du règlement no 1151/2012 et du même comportement des autorités danoises qui ont omis de prévenir ou d'arrêter la production et la commercialisation d'imitations de la « Feta ». En effet, ainsi que le souligne le Royaume de Danemark, les autorités danoises autorisent la production et la commercialisation d'imitations de la « Feta » en raison de l'interprétation par le Royaume de Danemark de ce qui constitue une utilisation illégale au sens de l'article 13, paragraphe 3, du règlement no 1151/2012. Dès lors, eu égard à la jurisprudence de la Cour citée au point 81 des présentes conclusions, il y a lieu de considérer qu'il n'est pas nécessaire que la Cour se prononce sur le second moyen.

83. À mon avis, la jurisprudence de la Cour, selon laquelle la constatation d'une violation d'une obligation spécifique du droit de l'Union n'emporte pas également une violation du principe de coopération loyale, repose sur une raison importante. Cette raison trouve son origine dans la finalité de la procédure d'infraction et plus généralement dans les modes juridictionnels de résolution des litiges. La procédure prévue à l'article 258 TFUE pour constater un manquement d'un État membre permet de déterminer la portée des obligations des États membres en cas de divergence d'interprétation d'une même règle de droit. En cas de litige quant à la signification

60 Voir, notamment, arrêts du 31 octobre 2019, Commission/Royaume-Uni (C-391/17, EU:C:2019:919), et du 31 octobre 2019, Commission/Pays-Bas (C-395/17, EU:C:2019:918). Dans ces deux arrêts, néanmoins, la Cour a considéré que le refus des États membres concernés de compenser la perte de ressources propres traditionnelles de l'Union, survenue en raison des décisions des autorités des pays et territoires d'outre-mer dont les États membres en cause étaient responsables, constituait une violation de l'article 4, paragraphe 3, TUE. Une autre situation dans laquelle la Cour a constaté une violation autonome de l'article 4, paragraphe 3, TUE est celle d'un État membre qui n'avait pas communiqué à la Commission les informations nécessaires au cours de la phase précontentieuse de la procédure d'infraction. Voir, notamment, arrêts du 2 septembre 2021, Commission/Suède (Stations d'épuration) (C-22/20, EU:C:2021:669, point 149), et du 8 mars 2022, Commission/Royaume-Uni (Lutte contre la fraude à la sous-évaluation) (C-213/19, EU:C:2022:167, point 598).

61 Voir, à titre d'exemple classique, arrêt du 9 décembre 1997, Commission/France (C-265/95, EU:C:1997:595) (affaire plus communément appelée des « fraises espagnoles », dans laquelle la Cour a déclaré que, en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires et proportionnées afin que des actions de particuliers n'entravent pas la libre circulation des fruits et légumes, la République française avait manqué aux obligations qui découlent des règles de libre circulation de l'Union, en liaison avec l'actuel article 4, paragraphe 3, TUE, et des organisations communes de marchés des produits agricoles).

62 Voir, notamment, arrêts du 15 novembre 2005, Commission/Danemark (C-392/02, EU:C:2005:683, point 69), et du 17 décembre 2020, Commission/Slovénie (Archives de la BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, point 121).

63 Voir, notamment, arrêts du 30 mai 2006, Commission/Irlande (C-459/03, EU:C:2006:345, points 168 à 182), et du 17 décembre 2020, Commission/Slovénie (Archives de la BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, points 122 à 129).

d'une règle de droit, lorsque l'interprétation retenue par la Commission est différente de celle de l'État membre, la procédure de manquement permet à la Cour de trancher une telle divergence d'interprétation. C'est ce qui résulte de la jurisprudence [64].

84. Je partage donc les arguments invoqués par le Royaume de Danemark selon lesquels il ne saurait être considéré qu'un État membre a commis une violation de l'article 4, paragraphe 3, TUE au motif qu'il est en désaccord avec la Commission sur l'interprétation des dispositions du droit de l'Union, comme c'est le cas en l'espèce. Le fait qu'un État membre ait une compréhension du droit de l'Union différente de celle de la Commission ne constitue pas en soi une violation du principe de coopération loyale de la part de cet État membre.

85. Il serait en effet dangereux qu'il en soit ainsi, car cela pourrait empêcher certains litiges portant sur l'interprétation du droit de l'Union d'être portés devant la Cour. Les désaccords sur le sens de la loi font partie de tout système juridique. Les systèmes fondés sur l'état de droit permettent la résolution de tels litiges en habilitant les tribunaux à se prononcer sur le sens de la loi. Le fait de considérer que les États membres ont manqué à l'obligation de coopération loyale en raison d'une divergence d'interprétation du droit serait en contradiction avec les efforts visant à garantir la résolution de ces différends dans le cadre de procédures judiciaires. Le sens de la loi dans les démocraties libérales doit pouvoir être contesté et il ne saurait être considéré que la partie dont l'interprétation n'est pas retenue par le juge fait preuve d'un comportement déloyal à l'égard du système de droit au seul motif qu'elle a « tort ». Il en irait autrement si, une fois que la Cour a dit le droit, un État membre continuait à en faire une application contraire à l'interprétation qui en a été retenue.

86. À cet égard, il convient de rappeler que le litige dans la présente affaire découle essentiellement d'un désaccord entre la Commission et le Royaume de Danemark concernant l'interprétation de l'article 13 du règlement nº 1151/2012. Ce désaccord a trait à la question de savoir si ce règlement peut être interprété en ce sens qu'il est applicable aux produits destinés à l'exportation vers des pays tiers. En dehors de l'objet de ce litige, portant sur l'application du règlement nº 1151/2012, les autorités danoises ont indiqué à la Cour (ce qui n'a pas été contesté par la Commission) qu'elles mettent en œuvre des mesures d'exécution appropriées en ce qui concerne le marché intérieur. Elles s'abstiennent de prendre ces mesures uniquement dans le cas des exportations vers des pays tiers (lorsqu'il n'y existe pas d'accord international conclu avec l'Union), puisqu'elles estiment que ces exportations ne relèvent pas des dispositions du règlement nº 1151/2012. Dans ces conditions, l'interprétation divergente de ce règlement invoquée par le Royaume de Danemark ne constitue pas en soi un comportement donnant lieu à une violation du principe de coopération loyale au sens de l'article 4, paragraphe 3, TUE.

87. Il convient d'ajouter que les circonstances de la présente affaire ne sont pas comparables à celles ayant donné lieu à l'arrêt du 19 février 1991, Commission/Belgique [65], cité par la Commission. Dans cette affaire, la Commission faisait grief à l'État membre de refuser de lui fournir des informations et cet État membre n'avait rempli ses obligations que sous la menace directe d'une saisine de la Cour, puis avait agi en violation de celles-ci dès que cette menace avait semblé écartée. Il n'a pas été démontré par la Commission que le Royaume de Danemark ait commis de tels actes ou omissions délibérés en l'espèce.

[64] Voir, notamment, arrêts du 14 décembre 1971, Commission/France (7/71, EU:C:1971:121, point 49), et du 11 septembre 2014, Commission/Allemagne (C-525/12, EU:C:2014:2202, point 24).

[65] C-374/89, EU:C:1991:60, points 12 à 16.

88. Par conséquent, le moyen tiré de ce que le Royaume de Danemark a commis une violation de l'article 4, paragraphe 3, TUE au motif qu'il n'agit pas conformément aux objectifs du règlement nº 1151/2012, dont il a une lecture différente, ne saurait être retenu.

2. La violation alléguée de l'article 4, paragraphe 3, TUE, lu seul

89. La Commission allègue que le Royaume de Danemark a également enfreint l'article 4, paragraphe 3, TUE en affaiblissant la position de l'Union dans les négociations internationales concernant la protection des dénominations enregistrées.

90. À cet égard, comme le souligne la doctrine [66], l'obligation de coopération loyale revêt en effet une importance particulière dans le contexte des relations extérieures de l'Union.

91. C'est ce qui ressort également d'un certain nombre d'arrêts de la Cour prononcés dans le cadre de procédures en manquement.

92. Par exemple, dans l'arrêt du 12 février 2009, Commission/Grèce [67], la Cour a estimé que la République hellénique avait violé les obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union, notamment l'article 4, paragraphe 3, TUE, en soumettant à une organisation internationale une proposition qui mettait en œuvre une procédure pouvant conduire à l'adoption de nouvelles règles susceptibles d'affecter les dispositions du droit de l'Union et a ainsi agi à titre individuel dans un domaine relevant de la compétence externe exclusive de l'Union.

93. Dans l'arrêt du 20 avril 2010, Commission/Suède [68], la Cour a jugé que le Royaume de Suède avait agi en violation de l'article 4, paragraphe 3, TUE, en proposant unilatéralement d'ajouter une substance particulière en annexe d'une convention internationale dans un domaine de compétence partagée. En agissant de la sorte, cet État membre s'est dissocié d'une stratégie commune concertée au sein du Conseil, ce qui avait eu des conséquences pour l'Union.

94. Par ailleurs, dans l'arrêt du 27 mars 2019, Commission/Allemagne [69], la Cour a jugé que, en ayant voté contre la position de l'Union définie dans une décision de l'Union et en ayant déclaré publiquement son opposition tant à cette position qu'aux modalités d'exercice des droits de vote prévues dans celle-ci, la République fédérale d'Allemagne avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette décision et de l'article 4, paragraphe 3, TUE. En particulier, la Cour a considéré que, par son comportement, cet État membre avait pris ses distances par rapport à la position de l'Union telle qu'établie dans ladite décision, ce qui risquait d'affaiblir le pouvoir de négociation de l'Union dans le cadre de la convention internationale concernée.

95. En l'espèce, aucune information n'a toutefois été soumise à la Cour de nature à établir que le Royaume de Danemark a tenté d'affaiblir les négociations de l'Union sur la protection des dénominations enregistrées au niveau international (multilatéral ou bilatéral). La jurisprudence

66 Voir, notamment, De Baere, G., et Roes, T., « EU loyalty as good faith », *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 64, 2015, p. 829 ; Cremona, M. (éd.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Hart Publishing, Oxford, 2018 ; Van Elsuwege, P., « The Duty of Sincere Cooperation and Its Implications for Autonomous Member State Action in the Field of External Relations », dans Varju, M. (éd.), *Between Compliance and Particularism: Member State Interests and European Union Law*, Springer, Cham, 2019, p. 283 ; Eckes, C., « Disciplining Member States: EU Loyalty in External Relations », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 22, 2020, p. 85.

67 C-45/07, EU:C:2009:81.

68 C-246/07, EU:C:2010:203.

69 C-620/16, EU:C:2019:256.

de la Cour exposée aux points 92 à 94 des présentes conclusions diffère du cas d'espèce. En particulier, il n'a pas été démontré que le Royaume de Danemark ait entrepris une quelconque action concrète sur la scène internationale ou dans le cadre de négociations internationales, qui irait à l'encontre d'une position concertée de l'Union.

96. Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de rejeter le second moyen soulevé par la Commission.

VI. Sur les dépens

97. En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, conformément à l'article 138, paragraphe 3, première phrase, du règlement de procédure de la Cour, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, la Cour peut condamner chaque partie à supporter ses propres dépens. Par conséquent, la Commission et le Royaume de Danemark ayant chacun partiellement succombé, il convient de les condamner à supporter leurs propres dépens.

98. En outre, en vertu de l'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens. Par conséquent, il convient de condamner la République hellénique et la République de Chypre à supporter leurs propres dépens.

VII. Conclusion

99. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de statuer comme suit et de :

1) constater que, en ayant omis de prévenir ou d'arrêter l'utilisation par les producteurs danois de la dénomination enregistrée « Feta » pour du fromage destiné à l'exportation vers des pays tiers, le Royaume de Danemark a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13 du règlement (UE) nº 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 21 novembre 2012, relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires ;

2) rejeter le recours pour le surplus ;

3) condamner la Commission européenne et le Royaume de Danemark à supporter leurs propres dépens ;

4) condamner la République hellénique et la République de Chypre à supporter leurs propres dépens.