

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

4 septembre 2014 (*)

«Manquement d'État – Directive 91/676/CEE – Article 5, paragraphe 4 – Annexe II, A, points 1 à 3 et 5 – Annexe III, paragraphes 1, points 1 à 3, et 2 – Protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles – Périodes d'épandage – Capacité des cuves destinées au stockage des effluents d'élevage – Limitation de l'épandage – Interdiction d'épandage sur les sols en forte pente ou sur les sols gelés ou couverts de neige – Non-conformité de la réglementation nationale»

Dans l'affaire C-237/12,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 16 mai 2012,

Commission européenne, représentée par MM. E. Manhaeve et B. Simon ainsi que par M^{me} J. Hottiaux, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République française, représentée par MM. G. de Bergues, S. Menez et D. Colas, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M^{me} R. Silva de Lapuerta, président de chambre, MM. J. L. da Cruz Vilaça (rapporteur), G. Arestis, J.-C. Bonichot et A. Arabadjiev, juges,

avocat général: M^{me} J. Kokott,

greffier: M. M. Aleksejev, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 6 novembre 2013,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 janvier 2014,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en n'ayant pas adopté des mesures nécessaires aux fins d'assurer la mise en œuvre complète et correcte de l'ensemble des exigences mises à sa charge par l'article 5, paragraphe 4, de la directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates

à partir de sources agricoles (JO L 375, p. 1), lu en combinaison avec les annexes II, A, points 1 à 3 et 5, ainsi que III, paragraphes 1, points 1 à 3, et 2, de celle-ci, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

2 Selon le onzième considérant de la directive 91/676, les programmes d'action «doivent comporter des mesures visant à limiter l'épandage sur les sols de tout engrais contenant de l'azote et, en particulier, à fixer des limites spécifiques pour l'épandage d'effluents d'élevage».

3 L'article 1^{er} de ladite directive précise que celle-ci vise à réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles et à prévenir toute nouvelle pollution de ce type.

4 L'article 4, paragraphe 1, de la même directive dispose:

«En vue d'assurer, pour toutes les eaux, un niveau général de protection contre la pollution, les États membres, dans un délai de deux ans à compter de la notification de la présente directive:

a) établissent un ou des codes de bonne pratique agricole, qui seront mis en œuvre volontairement par les agriculteurs et qui devraient contenir au moins les éléments énumérés au point A de l'annexe II;

[...]»

5 L'article 5 de la directive 91/676 prévoit:

«1. Pour les besoins des objectifs visés à l'article 1^{er} et dans un délai de deux ans à compter de la désignation initiale visée à l'article 3 paragraphe 2 ou d'un an après chaque nouvelle désignation visée à l'article 3 paragraphe 4, les États membres établissent des programmes d'action portant sur les zones vulnérables désignées.

[...]

3. Les programmes d'action tiennent compte:

a) des données scientifiques et techniques disponibles concernant essentiellement les quantités respectives d'azote d'origine agricole ou provenant d'autres sources;

b) des conditions de l'environnement dans les régions concernées de l'État membre en question.

4. Les programmes d'action sont mis en œuvre dans un délai de quatre ans à compter de leur élaboration et ils contiennent les mesures obligatoires suivantes:

a) les mesures visées à l'annexe III;

b) les mesures que les États membres ont arrêtées dans le(s) code(s) de bonne pratique agricole élaboré(s) conformément à l'article 4, à l'exception de celles qui ont été remplacées par les mesures énoncées à l'annexe III.

[...]»

- 6 L'annexe II, A, points 1 à 3 et 5, de cette directive, intitulée «Code(s) de bonne pratique agricole», est ainsi libellée:

«Un ou des codes de bonne pratique agricole visant à réduire la pollution par les nitrates et tenant compte des conditions prévalant dans les différentes régions de la Communauté devraient contenir des règles couvrant les éléments ci-après, pour autant qu'ils soient pertinents:

- 1) les périodes pendant lesquelles l'épandage de fertilisants est inapproprié;
- 2) les conditions d'épandage des fertilisants sur les sols en forte pente;
- 3) les conditions d'épandage des fertilisants sur les sols détrempés, inondés, gelés ou couverts de neige;

[...]

- 5) la capacité et la construction des cuves destinées au stockage des effluents d'élevage, notamment les mesures visant à empêcher la pollution des eaux par ruissellement et infiltration dans le sol ou écoulement dans les eaux superficielles de liquides contenant des effluents d'élevage et des effluents de matières végétales telles que le fourrage ensilé;

[...]»

- 7 Aux termes de l'annexe III, paragraphes 1 à 3, de ladite directive, intitulée «Mesures à inclure dans les programmes d'action conformément à l'article 5 paragraphe 4 point a)»:

«1. Les mesures comportent des règles concernant:

- 1) les périodes durant lesquelles l'épandage de certains types de fertilisants est interdit;
- 2) la capacité des cuves destinées au stockage des effluents d'élevage; celle-ci doit dépasser la capacité nécessaire au stockage durant la plus longue des périodes d'interdiction d'épandage dans la zone vulnérable, sauf s'il peut être démontré à l'autorité compétente que le volume d'effluents d'élevage qui dépasse la capacité de stockage réelle sera évacué d'une manière inoffensive pour l'environnement;
- 3) la limitation de l'épandage des fertilisants, conformément aux bonnes pratiques agricoles et compte tenu des caractéristiques de la zone vulnérable concernée, notamment:
 - a) de l'état des sols, de leur composition et de leur pente;
 - b) des conditions climatiques, des précipitations et de l'irrigation;
 - c) de l'utilisation des sols et des pratiques agricoles, notamment des systèmes de rotation des cultures;

et fondée sur un équilibre entre:

- i) les besoins prévisibles en azote des cultures

et

- ii) l'azote apporté aux cultures par le sol et les fertilisants correspondant à:
- la quantité d'azote présente dans le sol au moment où les cultures commencent à l'utiliser dans des proportions importantes (quantités restant à la fin de l'hiver),
 - l'apport d'azote par la minéralisation nette des réserves d'azote organique dans le sol,
 - les apports de composés azotés provenant des effluents d'élevage,
 - les apports de composés azotés provenant des engrais chimiques et autres composés.

2. Ces mesures assurent que, pour chaque exploitation ou élevage, la quantité d'effluents d'élevage épandue annuellement, y compris par les animaux eux-mêmes, ne dépasse pas une quantité donnée par hectare.

Cette quantité donnée par hectare correspond à la quantité d'effluents contenant 170 kilogrammes d'azote. Toutefois:

- a) pour le premier programme d'action quadriennal, les États membres peuvent autoriser une quantité d'effluents contenant jusqu'à 210 kilogrammes d'azote;
- b) pendant le premier programme d'action quadriennal et à l'issue de ce programme, les États membres peuvent fixer des quantités différentes de celles indiquées ci-avant. Ces quantités doivent être déterminées de sorte à ne pas compromettre la réalisation des objectifs visés à l'article 1^{er} et doivent se justifier par des critères objectifs, tels que:
- des périodes de végétation longues,
 - des cultures à forte absorption d'azote,
 - des précipitations nettes élevées dans la zone vulnérable,
 - des sols présentant une capacité de dénitrification exceptionnellement élevée.

Si un État membre autorise une quantité différente en vertu du deuxième alinéa, point b), il en informe la Commission qui examine sa justification conformément à la procédure de réglementation visée à l'article 9, paragraphe 2.

3. Les États membres peuvent calculer les quantités visées au point 2 en fonction du nombre d'animaux.

[...]»

Le droit français

8 L'article 5 de la directive 91/676 a été transposé en droit français par le décret n° 2001-34, du 10 janvier 2001, relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole. Les dispositions de ce décret ont été codifiées aux

articles R. 211-80 à R. 211-85 du code de l'environnement.

- 9 L'arrêté du 6 mars 2001, relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole (JORF du 25 mars 2001, p. 4712, ci-après l'«arrêté du 6 mars 2001»), a été adopté en application du décret n° 2001-34.
- 10 L'arrêté du 1^{er} août 2005, établissant les prescriptions minimales à mettre en œuvre en zone vulnérable et modifiant l'arrêté du 6 mars 2001 relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole (JORF du 16 septembre 2005, p. 15019, ci-après l'«arrêté du 1^{er} août 2005 »), établit lesdites prescriptions notamment en ce qui concerne les modalités de calcul de la quantité maximale d'azote contenu dans les effluents d'élevage pouvant être répandue annuellement..
- 11 La circulaire du 15 mai 2003, intitulée «Instructions relatives à la mise en œuvre du [programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)]: Simplifications et Adaptations», fixe des valeurs de rejets azotés par types d'animaux (ci-après la «circulaire du 15 mai 2003»).
- 12 Le décret n° 2011-1257, du 10 octobre 2011, relatif aux programmes d'actions à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole (JORF du 11 octobre 2011, p. 17097), a modifié les articles R. 211-80 à R. 211-85 du code de l'environnement.
- 13 L'arrêté du 19 décembre 2011, relatif au programme d'actions national à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole (JORF du 21 décembre 2011, p. 21556, ci-après l'«arrêté du 19 décembre 2011»), a été adopté en application du décret n° 2011-1257.

L'arrêté du 6 mars 2001

- 14 L'arrêté du 6 mars 2001 comporte une annexe intitulée «Cadre technique de l'élaboration des programmes d'action». Sous la partie 2 de cette annexe figurent notamment les points 2.3 à 2.5. Ledit point 2.3, intitulé «Équilibre de la fertilisation azotée à la parcelle, y compris pour les cultures irriguées», dispose:

«La dose des fertilisants épandus est limitée en se fondant sur l'équilibre entre les besoins prévisibles en azote des cultures et les apports et sources d'azote de toute nature. Les apports d'azote à prendre en compte concernent tous les fertilisants [...]

Les modalités d'épandage à respecter pour assurer cet équilibre de la fertilisation, y compris les adaptations liées aux cultures irriguées figurent dans le programme d'action. Ce sont au minimum, par culture, en distinguant cultures irriguées et cultures non irriguées, les éléments de calcul de la dose (rendements prévisionnels, fournitures du sol en azote...) et les modalités de fractionnement.

Ces éléments de calcul et ces modalités sont fixés à partir des références agronomiques locales disponibles en tenant compte du niveau des fuites de nitrates compatible avec les exigences de qualité de l'eau.

Les quantités d'azote apportées par les effluents d'élevage ou d'autres fertilisants organiques [...] doivent être connues de l'agriculteur. Lorsque ces matières proviennent de l'extérieur de l'exploitation, les éléments permettant aux exploitants de disposer de ces informations, ainsi que du type de fertilisant

auquel elles appartiennent, sont à exiger auprès des fournisseurs de ces dernières.»

15 Le point 2.4, intitulé «Types de fertilisants et périodes d'interdiction d'épandage», de l'arrêté du 6 mars 2001 fixe les périodes minimales pendant lesquelles l'épandage des divers types de fertilisants est interdit. Selon le tableau figurant sous ce point, pour les grandes cultures implantées à l'automne, l'épandage des fertilisants de type II est interdit du 1^{er} novembre au 15 janvier et des fertilisants de type III du 1^{er} septembre au 15 janvier. Pour les grandes cultures implantées au printemps, l'épandage des fertilisants de type I est interdit du 1^{er} juillet au 31 août, des fertilisants de type II du 1^{er} juillet au 15 janvier, et des fertilisants de type III du 1^{er} juillet au 15 février. Pour les prairies implantées depuis plus de six mois, l'épandage des fertilisants de type II est interdit du 15 novembre au 15 janvier et des fertilisants de type III du 1^{er} octobre au 31 janvier.

16 Le point 2.5 dudit arrêté, intitulé «Conditions particulières de l'épandage», dispose:

«[...]

2° Sur les sols en forte pente

Sur les sols en forte pente, l'épandage des fertilisants est interdit. Le programme d'action précise les situations pour lesquelles l'interdiction est prescrite, compte tenu des risques de ruissellement hors de la parcelle d'épandage ou, à défaut, le pourcentage de pente au-delà duquel l'épandage est interdit.

3° Sur les sols pris en masse par le gel, inondés ou détrempés, enneigés

Le tableau ci-dessous fixe les restrictions à l'épandage. En cas d'épandage réglementé, le programme d'action précise les conditions de réalisation de l'épandage. [D'après le tableau dont ce point fait état, pour le sol pris en masse par le gel, l'épandage des fertilisants de type I et III est interdit ou réglementé et des fertilisants de type II est interdit. Pour le sol enneigé, l'épandage des fertilisants de type I est interdit ou réglementé et des fertilisants de type II et III est interdit.]

Sur les sols gelés uniquement en surface, alternant gel et dégel en vingt-quatre heures, l'épandage est possible pour tous les types de fertilisants.

[...]»

L'arrêté du 1^{er} août 2005

17 L'annexe II, point 1, intitulé «Calcul de la quantité d'azote contenu dans les effluents d'élevage disponible sur l'exploitation», de l'arrêté du 1^{er} août 2005 prévoit:

«Il s'agit de la production d'azote des animaux, obtenue en multipliant les effectifs par les valeurs de production d'azote épandable par animal, corrigée, le cas échéant, par les quantités d'azote épandues chez les tiers et les quantités d'azote venant des tiers.

[...]»

L'arrêté du 19 décembre 2011

18 Aux termes de l'article 2 de l'arrêté du 19 décembre 2011:

«I. – Le dimensionnement des ouvrages de stockage prévu par le II de l'annexe I bénéficie des délais

de mise en œuvre suivants:

1° Les capacités de stockage calculées d'après la méthode DEXEL [(Diagnostic environnemental de l'exploitation d'élevage)] et sur la base des calendriers d'interdiction d'épandage figurant dans les arrêtés préfectoraux portant 4^e programmes d'actions sont exigibles dès la publication du présent arrêté. [...]

2° Les capacités de stockage calculées d'après la méthode DEXEL sur la base des dispositions prévues au I de l'annexe I [...] sont exigibles au plus tard trois ans après la signature des 5^e programmes d'actions régionaux et en tout état de cause au plus tard le 1^{er} juillet 2016.

[...]

II. – Les dispositions prévues par le I, par le 2° du II, par le c du 1° du III, par le 2° et le 3° du III, par le IV, le V et le VI de l'annexe I entrent en vigueur au 1^{er} septembre 2012.»

19 L'annexe I, partie II, intitulée «Prescriptions relatives au stockage des effluents d'élevage», dudit arrêté prévoit:

«1° Ouvrages de stockage.

Ces prescriptions s'appliquent à tout élevage situé en zone vulnérable. [...]

[...]

La capacité de stockage des effluents d'élevage doit couvrir au moins, compte tenu des possibilités de traiter ou d'éliminer ces effluents sans risque pour la qualité des eaux, les périodes minimales d'interdiction d'épandage définies par le I de la présente annexe [...] et tenir compte des risques supplémentaires liés aux conditions climatiques.

La capacité de stockage minimale requise pour chaque exploitation est exprimée en semaines de stockage d'effluents. Elle correspond à la capacité agronomique, telle que calculée à partir de la méthode DEXEL développée dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole [...]. La capacité de stockage est définie au niveau de l'exploitation pour chaque type d'effluent.

2° Stockage de certains effluents au champ.

[...]

Les fumiers compacts non susceptibles d'écoulement peuvent être stockés ou compostés au champ à l'issue d'un stockage de deux mois sous les animaux ou sur une fumière dans les conditions précisées ci-après.

[...]

La durée de stockage ne dépasse pas dix mois et le retour du stockage sur un même emplacement ne peut intervenir avant un délai de trois ans.

[...]»

20 L'annexe II, A à E, du même arrêté fixe les normes d'excrétion d'azote par espèce animale pour la

mise en œuvre de la partie V de l'annexe I de cet arrêté, laquelle concerne les modalités de calcul de la quantité maximale d'azote contenue dans les effluents d'élevage pouvant être épandue annuellement pour chaque exploitation.

La procédure précontentieuse

- 21 Estimant que les prescriptions énoncées à l'article 5, paragraphe 4, de la directive 91/676, lu en combinaison avec les annexes II, A, points 1 à 5, et III, paragraphes 1, points 1 à 3, ainsi que 2, de celle-ci, n'ont pas été mises en œuvre de manière correcte et complète par la République française, la Commission a engagé la procédure en manquement prévue à l'article 258 TFUE.
- 22 Après avoir mis cet État membre en demeure de présenter ses observations, la Commission, considérant que ces dernières n'étaient pas satisfaisantes, a émis, le 28 octobre 2011, un avis motivé, invitant la République française à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis dans un délai de deux mois à compter de sa réception.
- 23 La République française a, par lettre du 29 décembre 2011, répondu à l'avis motivé, en faisant notamment valoir que les griefs de la Commission l'avaient conduite à réorganiser en profondeur le cadre juridique français. Ainsi, en vertu du décret n° 2011-1257, le dispositif fondé sur des programmes d'action départementaux serait remplacé par un programme d'action national et par des programmes d'action régionaux. De plus, l'arrêté du 19 décembre 2011 aurait approuvé le programme d'action national de nature à assurer que la campagne culturale suivante bénéficie d'un niveau renforcé de protection de l'environnement. Quant aux programmes d'action régionaux, en vertu des procédures obligatoires de consultation du public et d'évaluation environnementale, la République française argue le fait qu'il est matériellement impossible de les concrétiser avant le milieu de l'année 2013.
- 24 N'étant pas satisfaite de la réponse de la République française à l'avis motivé, la Commission a introduit le présent recours, en renonçant toutefois au grief formulé dans l'avis motivé relatif à l'exigence prévue à l'annexe II, A, point 4, de la directive 91/676.

Sur le recours

- 25 À titre liminaire, il importe de rappeler que la directive 91/676 vise à créer les instruments nécessaires afin que soit garantie, dans l'Union européenne, la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (arrêt Commission/Pays-Bas, C-322/00, EU:C:2003:532, point 41 et jurisprudence citée).
- 26 En vue d'atteindre ces objectifs, les États membres sont tenus, ainsi qu'il ressort de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 91/676, d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes d'action portant sur des zones vulnérables désignées.
- 27 Il découle du onzième considérant de la directive 91/676 que ces programmes d'action doivent comporter des mesures visant à limiter l'épandage sur les sols de tout engrais contenant de l'azote et, en particulier, à fixer des limites spécifiques pour l'épandage d'effluents d'élevage.
- 28 Aux termes de l'article 5, paragraphe 4, sous a) et b), de la directive 91/676, lesdits programmes d'action, dont la mise en œuvre incombe aux États membres, doivent, plus précisément, contenir certaines mesures obligatoires visées aux annexes II et III de cette directive.

- 29 Aux termes de l'article 5, paragraphe 3, sous a) et b), et de l'annexe II, A, point 1, de la directive 91/676, ces programmes d'action tiennent compte des meilleures connaissances scientifiques et techniques disponibles (voir, par analogie, arrêt Commission/Irlande, C-418/04, EU:C:2007:780, point 63), ainsi que des conditions physiques, géologiques et climatologiques de chaque région (voir, en ce sens, arrêt Commission/Pays-Bas, EU:C:2003:532, points 136 et 155).
- 30 Il convient de relever également que, bien que les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre dans le choix des modalités précises de mise en œuvre des prescriptions de la directive 91/676 (voir, en ce sens, arrêt Commission/Pays-Bas, EU:C:2003:532, point 46), ils sont, en toute hypothèse, tenus, ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocat général au point 30 de ses conclusions, de veiller à ce que les objectifs de cette directive, et partant les objectifs de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement, soient atteints, conformément aux exigences de l'article 191, paragraphes 1 et 2, TFUE.
- 31 Par ailleurs, aux termes d'une jurisprudence bien établie de la Cour, dans le cadre d'une directive, telle que la directive 91/676, qui contient des règles de nature technique dans le domaine de l'environnement, les États membres sont spécialement tenus, afin de satisfaire pleinement à l'exigence de sécurité juridique, de veiller à ce que leur législation destinée à assurer la transposition de cette directive soit claire et précise (voir, en ce sens, arrêts Commission/Royaume-Uni, C-6/04, EU:C:2005:626, points 21 et 26, ainsi que Commission/Belgique, C-120/09, EU:C:2009:802, point 27).
- 32 Enfin, il convient encore de rappeler que selon une jurisprudence constante de la Cour, dans le cadre d'une procédure en manquement, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué et d'apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement, sans que la Commission puisse se fonder sur une présomption quelconque (arrêt Commission/Chypre, C-340/10, EU:C:2012:143, point 53 et jurisprudence citée).
- 33 Par conséquent, dans le cadre du présent litige, il incombe à la Cour de vérifier si la Commission a apporté les éléments nécessaires susceptibles de démontrer que les mesures prises par la République française dans le cadre de la transposition de la directive 91/676 ne sont pas conformes aux exigences de celle-ci.
- 34 À l'appui de son recours, la Commission soulève six griefs.

Sur le premier grief, tiré d'une violation de l'article 5, paragraphe 4, de la directive 91/676, lu en combinaison avec les annexes II, A, point 1, et III, paragraphe 1, point 1, de cette directive

Argumentation des parties

- 35 Le premier grief de la Commission, divisé en cinq branches, porte sur les périodes minimales fixées par l'arrêté du 6 mars 2001 pendant lesquelles l'épandage des divers types de fertilisants est interdit. Par ces cinq branches, la Commission reproche respectivement à la République française:
- de ne pas avoir prévu de périodes d'interdiction d'épandage des fertilisants de type I pour les grandes cultures implantées à l'automne ainsi que pour les prairies implantées depuis plus de six mois;
 - d'avoir limité aux mois de juillet et d'août la période d'interdiction d'épandage des fertilisants de type I pour les grandes cultures implantées au printemps;

- d’avoir circonscrit, pour les grandes cultures implantées à l’automne, l’interdiction d’épandage des fertilisants de type II à la période allant du 1^{er} novembre au 15 janvier et de ne pas avoir prolongé, pour les mêmes cultures, l’interdiction d’épandage des fertilisants de type III au-delà du 15 janvier;
- de ne pas avoir prolongé, pour les grandes cultures implantées au printemps, la période d’interdiction d’épandage des fertilisants de type II au-delà du 15 janvier, et
- de prévoir, pour les prairies implantées depuis plus de six mois, une période d’interdiction d’épandage des fertilisants de type II uniquement à partir du 15 novembre et de ne pas prolonger, pour lesdites prairies et dans les régions montagneuses, l’interdiction d’épandage des fertilisants de type III jusqu’à la fin du mois de février.

36 Par la première branche de ce grief, la Commission fait valoir que le droit français devrait prévoir des règles interdisant, pendant certaines périodes, l’épandage de tout type de fertilisant, étant donné que l’épandage de certains fertilisants sans interruption tout au long de l’année est nocif et ne permet pas de garantir les objectifs de la directive tendant à la prévention et à la réduction de la pollution des eaux par des nitrates d’origine agricole.

37 En s’appuyant sur des données scientifiques disponibles, cette institution relève que, même si le processus de libération de l’azote contenu dans les fertilisants organiques de type I est lent, ceux-ci présentant moins de risques par rapport à des autres types de fertilisants, la quantité d’azote qui se libère est cependant susceptible de contaminer les eaux par le lessivage et par le ruissellement. Selon la Commission, les risques de pollution des eaux sont particulièrement significatifs pendant la période automnale et hivernale, lorsque l’azote ne peut pas être immédiatement prélevé par les plantes en raison des températures basses (inférieures à 5° C) et du niveau important des précipitations qui ne permettent pas leur croissance.

38 Par les deuxième à cinquième branches de son premier grief, la Commission soutient, pour des raisons identiques à celles invoquées à l’appui de la première branche, que les périodes d’interdiction d’épandage des divers types de fertilisants fixées par la réglementation française sont insuffisantes et devraient être allongées pour couvrir entièrement les périodes durant lesquelles il existe un risque significatif de pollution des eaux par l’azote non absorbée par les plantes.

39 La Commission ajoute que, pour les raisons énoncées à l’annexe III de l’avis motivé, les nouvelles périodes d’interdiction d’épandage établies par l’arrêté du 19 décembre 2011 ne sont pas entièrement conformes aux exigences de la directive 91/676. Dans son mémoire en réplique, la Commission expose ses critiques à l’égard du calendrier d’épandage ainsi que de la classification des différents types de fertilisants que ledit arrêté a retenus, et demande à la Cour de constater, de ce fait également, l’existence d’un manquement de la République française à ses obligations.

40 La République française rétorque, tout d’abord, que, à la suite de l’adoption de l’arrêté du 19 décembre 2011, la réglementation nationale prévoit désormais une période minimale d’interdiction d’épandage des fertilisants de type I pour les grandes cultures implantées à l’automne et pour les prairies implantées depuis plus de six mois.

41 Par ailleurs, cet État membre indique que le même arrêté a entièrement modifié le calendrier fixé par l’arrêté du 6 mars 2001, à l’exception des périodes minimales d’interdiction d’épandage des fertilisants de type II et III pour les prairies implantées depuis plus de six mois, lesquelles sont, à son estime, conformes à la directive 91/676.

- 42 Selon la République française, l'arrêté du 19 décembre 2011 doit être pris en compte par la Cour, dans la mesure où il s'agit d'un régime complet et directement applicable, lequel a été adopté avant le terme du délai fixé par la Commission dans l'avis motivé. Elle souligne que si un certain nombre de mesures y prévues ne sont pas immédiatement applicables, c'est au motif qu'elles ne peuvent, par nature, être mises en œuvre en cours de campagne culturale. En outre, le principe de sécurité juridique commanderait qu'un délai suffisant soit donné aux particuliers pour s'adapter aux modifications introduites.
- 43 Ensuite, la République française fait valoir, sur la base des données scientifiques dont elle dispose, qu'une interdiction d'épandage des fertilisants organiques stables de type I, qui libèrent des quantités d'azote plus faibles et de manière lente et progressive pour l'ensemble de la période automnale et hivernale, peut être contreproductive étant donné que, en raison des phénomènes de réorganisation de l'azote dans le sol, il peut être opportun de les épandre en automne pour que l'azote qu'ils libèrent soit utilisable par la plante lorsqu'elle est en phase de croissance. En outre, cela permettrait d'écarter les risques pour l'environnement d'une concentration des périodes de fertilisation au printemps et en été.
- 44 Par ailleurs, la République française soutient qu'il existe un consensus scientifique sur le fait que les systèmes herbagers pâturants, caractérisés par une couverture végétale permanente, constituent des systèmes à basses fuites d'azote qui offrent une protection robuste contre la pollution des masses d'eaux issue notamment de certains fertilisants organiques de type I. Par conséquent, la période d'interdiction envisagée par la Commission pour les prairies implantées depuis plus de six mois serait excessivement longue.
- 45 Enfin, la République française considère que les critiques exposées par la Commission, dans sa réplique, à l'égard de l'arrêté du 19 décembre 2011 sont irrecevables, dès lors que, dans sa requête, cette institution a limité ses griefs au cadre juridique issu de l'arrêté du 6 mars 2001.

Appréciation de la Cour

— Sur la recevabilité

- 46 En ce qui concerne la recevabilité du premier grief invoqué par la Commission à l'appui de son recours, il y a lieu de constater que, dans la requête introductive d'instance, cette institution a circonscrit ses reproches au calendrier fixé par l'arrêté du 6 mars 2001. S'agissant du nouveau calendrier d'épandage, tel que fixé dans l'arrêté du 19 décembre 2011, la Commission n'a pas autrement exposé ses critiques que sous la forme d'un simple renvoi à l'évaluation figurant à l'annexe III de l'avis motivé.
- 47 En outre, les critiques développées par la Commission dans le cadre de sa requête portaient soit sur l'absence de fixation de périodes d'interdiction soit sur la fixation de périodes d'interdiction d'une durée jugée insuffisante. En revanche, dans son mémoire en réplique, la Commission formule son grief, d'une part, en relation avec l'absence de fixation des périodes d'interdiction qu'elle estime appropriées, qui sont indiquées uniquement à l'annexe III de l'avis motivé et, d'autre part, en relation avec la classification inexacte des différents types de fertilisants, question à laquelle aucune mention n'a été faite dans la requête.
- 48 Il y a lieu d'observer à cet égard que, ainsi qu'il résulte notamment de l'article 38, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure de la Cour, dans sa version en vigueur à la date d'introduction du recours, et de la jurisprudence de la Cour relative à cette disposition, toute requête déposée au titre de l'article 258 TFUE doit indiquer l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens et cette indication

doit être suffisamment claire et précise pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et à la Cour d'exercer son contrôle (arrêt *Commission/Italie*, C-68/11, EU:C:2012:815, point 51 et jurisprudence citée). Selon une jurisprudence constante, il n'est pas satisfait à cette obligation si les griefs de la Commission n'apparaissent dans la requête introductive d'instance que sous forme d'un simple renvoi aux motifs indiqués dans la lettre de mise en demeure et dans l'avis motivé (arrêt *Commission/Grèce*, C-375/95, EU:C:1997:505, point 35 et jurisprudence citée).

49 De surcroît, même si l'article 42, paragraphe 2, dudit règlement de procédure, dans sa version en vigueur à la date du dépôt du mémoire en réplique de la Commission, permet, sous certaines conditions, la production de moyens nouveaux, une partie ne peut modifier l'objet même du litige en cours d'instance (voir, en ce sens, arrêts *Commission/France*, C-256/98, EU:C:2000:192, point 31, et *Commission/Slovénie*, C-627/10, EU:C:2013:511, point 44).

50 En conséquence, il y a lieu de déclarer irrecevable le premier grief de la Commission, pour autant que celle-ci reproche à la République française des manquements supplémentaires par rapport à ceux figurant, à tout le moins en des termes suffisamment précis, dans la requête.

51 Néanmoins, il importe de relever que, en dirigeant son recours, en cours de procédure, contre les dispositions de l'arrêté du 19 décembre 2011 qui se sont limitées à reprendre les périodes d'interdiction fixées dans l'arrêté du 6 mars 2001 pour l'épandage des fertilisants de types II et III sur les prairies implantées depuis plus de six mois, la Commission n'a pas modifié l'objet du litige (voir, en ce sens, arrêts *Commission/Belgique*, C-221/03, EU:C:2005:573, point 39, et *Commission/France*, C-197/12, EU:C:2013:202, point 26). La Commission est en effet recevable à faire constater le manquement par rapport à des dispositions de l'arrêté du 19 décembre 2011 qui se bornent à reprendre les périodes d'interdiction fixées par l'arrêté du 6 mars 2001.

— Sur le fond

52 À titre liminaire, il convient de rappeler, en premier lieu, que, selon une jurisprudence constante de la Cour, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre en cause telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et que les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte (arrêt *Commission/Italie*, C-85/13, EU:C:2014:251, point 31 et jurisprudence citée).

53 L'avis motivé de la Commission, daté du 27 octobre 2011, ayant été reçu par la République française le 28 octobre suivant et le délai imparti à cet État membre ayant été fixé à deux mois à compter de la réception de cet avis, c'est, par conséquent, à la date du 28 décembre 2011 qu'il convient de se placer pour apprécier l'existence du manquement reproché.

54 Ainsi, bien que l'arrêté du 19 décembre 2011 ait été adopté antérieurement à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, il convient d'avoir égard aux dispositions de cet arrêté qui étaient déjà entrées en vigueur à la date du 28 décembre 2011, mais non à celles qui ne sont entrées en vigueur que postérieurement à cette date.

55 Selon l'article 2, partie II, dudit arrêté, les dispositions qui fixent les périodes minimales pendant lesquelles l'épandage de divers types de fertilisants est interdit ne devaient entrer en vigueur qu'au 1^{er} septembre 2012, soit après l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé. Il s'ensuit que la Cour ne saurait prendre en compte les modifications introduites par ces dispositions.

56 Il convient de rappeler, en second lieu, que, aux termes d'une jurisprudence bien établie de la Cour, la

procédure en manquement repose sur la constatation objective du non-respect par un État membre des obligations que lui impose le droit de l'Union, de sorte qu'il ne saurait exciper de dispositions, de pratiques ou de situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations et des délais prescrits par une directive (voir, en ce sens, arrêts *Commission/Irlande*, C-55/12, EU:C:2013:274, point 45, et *Commission/République tchèque*, C-241/11, EU:C:2013:423, point 48).

- 57 Par conséquent, les difficultés invoquées par la République française pour justifier l'application échelonnée dans le temps de l'arrêté du 19 décembre 2011 ne sauraient, dans la présente affaire, faire obstacle à la constatation objective d'une violation de la directive 91/676.
- 58 Quant au fond de ce grief, il importe de relever que l'article 5, paragraphe 4, de la même directive, lu en combinaison avec les annexes II, A, point 1, et III, paragraphe 1, point 1, de celle-ci, prévoit l'obligation d'inclure dans lesdits programmes d'action des règles couvrant les périodes pendant lesquelles l'épandage de fertilisants est inapproprié, voire interdit. La Cour a déjà décidé que l'interdiction d'épandage à certaines périodes de l'année est une disposition essentielle de la directive 91/676, laquelle ne prévoit pas de dérogations (voir, en ce sens, arrêt *Commission/Luxembourg*, C-526/08, EU:C:2010:379, points 54, 55 et 57).
- 59 En l'espèce, s'agissant des première à quatrième branches du premier grief de la Commission, il suffit de constater que la République française ne conteste pas que le calendrier d'épandage établi par l'arrêté du 6 mars 2001 n'est pas conforme aux exigences de la directive 91/676. En effet, cet État membre se borne à signaler que les nouvelles dispositions de l'arrêté du 19 décembre 2011 ont fixé ou allongé les périodes minimales pendant lesquelles l'épandage des divers types de fertilisants est interdit.
- 60 En ce qui concerne la cinquième branche du grief, il doit être relevé, que, dans les mémoires qu'elle a soumis à la Cour, la République française fait valoir que les fertilisants organiques de type II dont la minéralisation est rapide ainsi que les fertilisants minéraux de type III doivent être épandus à une période la plus rapprochée possible de celle correspondant à la croissance des plantes. Or, cet État membre ne conteste ni que le potentiel de prélèvement des plantes pour l'ensemble du territoire français se termine avant le 15 novembre ni le fait que, dans les régions montagneuses, les températures restent plus longtemps en-dessous du seuil (5° C) à partir duquel les plantes sont capables d'absorber l'azote.
- 61 En outre, l'argumentation développée par la République française à l'égard des fertilisants organiques stables de type I, résumée aux points 35 et 36 du présent arrêt, ne saurait justifier l'autorisation d'épandage des fertilisants organiques de type II durant la période où les plantes ne prélèvent pas d'azote. En effet, il ressort des éléments du dossier soumis à la Cour, non contestés par la République française, que le risque de pollution des eaux associé à leur épandage durant une telle période est plus élevé en raison de la fraction plus importante d'azote que ces fertilisants contiennent déjà sous forme minérale. Il en va nécessairement de même pour ce qui concerne les fertilisants minéraux de type III.
- 62 Par ailleurs, ainsi qu'il a été observé au point 29 du présent arrêt, force est de constater que les conditions climatologiques spécifiques des régions montagneuses doivent être prises en compte lors de la fixation des périodes d'interdiction d'épandage des divers types de fertilisants.
- 63 De surcroît, s'agissant de l'argument de la République française selon lequel les prairies offrent une couverture végétale permanente garantissant la protection des eaux contre les fuites de nitrates, il doit être précisé que l'étude scientifique, sur laquelle cet argument se fonde, n'écarte nullement le risque de pollution associé à l'épandage de fertilisants en l'absence de croissance des plantes, ladite étude se bornant, en réalité, à constater que les pertes d'azote sous les systèmes herbagers pâturants ont été

mesurées à un niveau moins important.

64 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer comme fondé le premier grief de la Commission.

Sur le deuxième grief, tiré d'une violation de l'article 5, paragraphe 4, de la directive 91/676, lu en combinaison avec les annexes II, A, point 5, et III, paragraphe 1, point 2, de cette directive

Argumentation des parties

65 Par son deuxième grief, divisé en trois branches, la Commission critique les prescriptions fixées par l'arrêté du 6 mars 2001 et par les programmes d'action départementaux en matière de stockage d'effluents d'élevage. Ces branches sont respectivement tirées:

- de l'absence de règles contraignantes à l'égard des agriculteurs comportant des critères clairs, précis et objectifs pour déterminer la capacité de stockage nécessaire;
- de l'absence de règles capables de garantir que les exploitations sont dotées de capacités de stockage suffisantes, et
- de l'autorisation du stockage au champ du fumier compact pailleux, et cela pendant une durée de dix mois.

66 Au soutien de la première branche de son grief, la Commission fait valoir que la réglementation nationale ne comporte aucun critère clair, précis et objectif permettant aux agriculteurs de calculer la capacité de stockage dont ils doivent disposer et à l'administration de contrôler convenablement la gestion des effluents d'élevage. Cette institution considère qu'une capacité de stockage exprimée en mois et en semaines de production d'effluents d'élevage, associée à la définition des volumes de production d'effluents par catégories d'animaux, constitue le meilleur moyen à cette fin.

67 À l'appui de la deuxième branche de son deuxième grief, la Commission observe que le droit français n'impose pas que les capacités de stockage tiennent compte de la marge de sécurité nécessaire pour le stockage lorsque l'épandage des effluents d'élevage peut être impossible en raison de conditions climatiques particulières. Selon la Commission, des capacités minimales de stockage correspondant à cinq mois, au minimum, pour les départements des régions Languedoc-Roussillon, Aquitaine, Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d'Azur et à six mois, au minimum, pour les départements des autres régions françaises devraient être requises.

68 Dans le cadre de ces deux premières branches, la Commission relève également que la méthode d'évaluation de la capacité de stockage DEXEL, prévue par l'arrêté du 19 décembre 2011, n'est pas appropriée, dans la mesure où elle établit des règles complexes nécessitant une application individualisée pour chaque exploitation par un expert agréé. De plus, jusqu'au 1^{er} juillet 2016, les capacités de stockage pourraient continuer à être calculées sur la base des périodes d'interdiction d'épandage inexactes prévues par l'arrêté du 6 mars 2001. En tout état de cause, la Commission fait valoir que le véritable objectif de ladite méthode est l'adaptation de la capacité de stockage aux contraintes économiques et agronomiques de chaque exploitation et non aux périodes d'interdiction d'épandage.

69 Par la troisième branche de ce grief, la Commission observe que la quasi-totalité des programmes d'action départementaux autorise le stockage directement au champ du fumier compact pailleux pendant une durée de dix mois. D'après cette institution, ce type de stockage sur une telle durée, sans protection entre le sol et les effluents d'élevage et sans que ces derniers soient couverts, comporte des

risques importants de pollution des eaux et devrait être interdit. Dans son mémoire en réplique, la Commission ajoute que les autorités nationales sont dans l'impossibilité de contrôler la durée de ce stockage, puisque l'arrêté du 19 décembre 2011 n'exige pas de la part de l'exploitant qu'il enregistre la date de dépôt sur le champ.

- 70 La République française conteste le point de vue de la Commission. Elle affirme que la méthode DEXEL prend en considération tous les paramètres pertinents en vue de la détermination fiable des besoins de stockage de chaque exploitation située en zone vulnérable, en ce compris des aléas climatiques. L'application de cette méthode aboutirait, par conséquent, à une capacité de stockage minimale allant au-delà de la capacité nécessaire pour le stockage durant la période d'interdiction d'épandage la plus longue. Selon cet État membre, l'imposition d'une capacité de stockage de six mois pour la plupart des régions françaises et de cinq mois pour les régions du sud de la France ne permettrait pas de tenir compte de la diversité des exploitations et des conditions pédoclimatiques et agronomiques françaises.
- 71 S'agissant de la troisième branche du deuxième grief soulevé par la Commission, la République française soutient, à titre liminaire, que celle-ci est irrecevable, en tant qu'elle vise le principe même de l'autorisation du stockage au champ du fumier compact pailleux, les conditions dans lesquelles ce stockage s'effectue, ainsi que les modalités de contrôle des règles nationales applicables, au motif que la Commission s'est bornée, au cours de la procédure précontentieuse, à critiquer la durée excessive de la période pendant laquelle ce type de stockage est autorisé.
- 72 Sur le fond de cette branche, la République française fait valoir que l'arrêté du 19 décembre 2011, reprenant les prescriptions précédemment fixées par les programmes d'action départementaux, prévoit que le stockage au champ ne peut avoir lieu qu'à l'issue d'une période de stockage en bâtiment de deux mois et à la condition que les effluents ne soient pas susceptibles d'écoulement. Ces exigences permettraient de prévenir tout risque de pollution des eaux.

Appréciation de la Cour

— Sur la recevabilité

- 73 En ce qui concerne la recevabilité du deuxième grief de la Commission, il convient de constater que, dans l'avis motivé, la Commission n'a critiqué ni le fait même d'autoriser le stockage au champ du fumier compact pailleux, ayant d'ailleurs expressément accepté qu'un tel stockage puisse avoir lieu pour autant qu'il est limité à quelques semaines, ni l'impossibilité de vérification par les autorités de la durée effective de ce type de stockage.
- 74 Il convient de rappeler, à cet égard, qu'il résulte d'une jurisprudence bien établie de la Cour que l'objet d'un recours introduit en application de l'article 258 TFUE est circonscrit par la procédure précontentieuse prévue à cette disposition et ne peut plus, dès lors, être étendu lors de la procédure contentieuse. L'avis motivé de la Commission et le recours doivent être fondés sur les mêmes motifs et moyens, de telle sorte que la Cour ne peut pas examiner un grief qui n'a pas été formulé dans l'avis motivé, lequel doit contenir un exposé cohérent et détaillé des raisons ayant amené la Commission à la conviction que l'État membre intéressé a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu du traité (voir arrêts *Commission/Allemagne*, C-160/08, EU:C:2010:230, point 43, et *Commission/Espagne*, C-67/12, EU:C:2014:5, point 52).
- 75 En conséquence, le deuxième grief de la Commission, en tant qu'il reproche à la République française des manquements supplémentaires par rapport à ceux figurant dans l'avis motivé, doit être déclaré

irrecevable.

- 76 En revanche, pour ce qui est des conditions dans lesquelles le stockage au champ du fumier compact pailleux s'effectue, il y a lieu d'observer que le grief a été formulé en des termes similaires dans les phases précontentieuse et contentieuse. En effet, l'avis motivé de la Commission évoquait déjà les risques de pollution des eaux associés à ce type de stockage, précisément en raison des conditions dans lesquelles il est autorisé, et cela en dépit des éléments qui avaient été transmis par la République française, relatifs aux exigences requises préalablement à un tel stockage.
- 77 Dans ces conditions, il convient de constater que la Commission n'a pas étendu son grief sur ce point et s'est bornée à préciser, dans son recours, les reproches au regard desdites conditions et exigences, notamment aux fins de répondre aux arguments avancés par la République française.
- 78 Ainsi, en tant qu'il vise les conditions dans lesquelles le stockage au champ du fumier compact pailleux s'effectue, le deuxième grief de la Commission doit être déclaré recevable.
- 79 Par ailleurs, il doit être relevé que, ainsi qu'il ressort du point 51 du présent arrêt, la Commission est recevable, conformément à la demande présentée en ce sens dans son mémoire en réplique, à faire constater le manquement par rapport aux dispositions de l'arrêté du 19 décembre 2011, dans la mesure où ce dernier se borne à reprendre les prescriptions des programmes d'action départementaux en matière de stockage des effluents au champ.

— Sur le fond

- 80 À titre liminaire, il doit être relevé que, selon l'article 2, partie I, 1°, de l'arrêté du 19 décembre 2011, les dispositions de cet arrêté relatives aux ouvrages de stockage des effluents d'élevage devaient être mises en œuvre dès la publication de cet arrêté, soit avant l'expiration du délai imparti par l'avis motivé. Par conséquent, pour les motifs exposés aux points 52 à 54 du présent arrêt, lesdites dispositions sont à prendre en compte dans le cadre du présent recours.
- 81 Quant au fond de ce grief, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 5, paragraphe 4, de la directive 91/676, lu en combinaison avec les annexes II, A, point 5, et III, paragraphe 1, point 2, de celle-ci, d'une part, les programmes d'action doivent inclure des règles quant à la capacité et à la construction des cuves destinées au stockage des effluents d'élevage visant à empêcher la pollution des eaux. D'autre part, la capacité de stockage prévue doit dépasser celle étant nécessaire au stockage durant la plus longue des périodes d'interdiction d'épandage dans la zone vulnérable, sauf s'il peut être démontré que le volume d'effluents d'élevage qui dépasse la capacité de stockage réelle sera évacué de manière inoffensive pour l'environnement.
- 82 S'agissant de la première branche du deuxième grief, il doit être relevé que l'annexe I, partie II, 1°, de l'arrêté du 19 décembre 2011 prévoit que tout élevage situé en zone vulnérable doit disposer d'ouvrages de stockage dont la capacité doit couvrir au moins, compte tenu des possibilités de traiter ou d'éliminer ces effluents sans risque pour la qualité des eaux, les périodes minimales d'interdiction d'épandage et tenir compte des risques supplémentaires liés aux conditions climatiques. La capacité de stockage minimale requise doit être exprimée en semaines de stockage d'effluents.
- 83 Pour le calcul des capacités de stockage nécessaires, l'article 2, partie I, 1°, de cet arrêté impose une méthode de diagnostic dénommée DEXEL. Ainsi qu'il ressort des éléments du dossier soumis à la Cour, ce diagnostic est réalisé par un expert agréé en collaboration avec l'agriculteur. Il permet de calculer les capacités de stockage pour les effluents solides ainsi que pour les effluents liquides,

adaptées aux caractéristiques de chaque exploitation et permettant aux agriculteurs de procéder à un épandage au meilleur moment en fonction des besoins des cultures. Il ressort également desdits éléments que la méthodologie et les modalités de calcul sur lesquelles ce diagnostic se fonde sont déterminées de manière détaillée, en ce compris les données relatives à la production mensuelle d'effluents par espèce animale.

- 84 Bien que la Commission soutienne que la méthode DEXEL est inappropriée au calcul de la capacité de stockage requise, force est de constater qu'elle ne démontre pas précisément en quoi ladite méthode serait défaillante par nature.
- 85 En particulier, la critique de la Commission à l'égard de la collaboration entre des experts agréés et des agriculteurs dans le cadre de la méthode DEXEL ne saurait prospérer. En effet, ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocat général au point 65 de ses conclusions, le concours d'experts en vue de la mise en œuvre de la directive 91/676 n'est nullement exclu par celle-ci.
- 86 De surcroît, contrairement à ce que la Commission fait valoir, il ne ressort pas des éléments soumis à la Cour, relatifs à la méthode DEXEL, que les capacités de stockage sont calculées en violation des prescriptions de la directive 91/676.
- 87 Par conséquent, il convient de constater que la première branche du deuxième grief de la Commission n'est pas fondée.
- 88 En ce qui concerne la deuxième branche du deuxième grief, il y a lieu de constater, tout d'abord, que l'arrêté du 19 décembre 2011 dispose que le dimensionnement des ouvrages de stockage doit tenir compte des risques supplémentaires liés aux conditions climatiques. Il s'ensuit que, contrairement à ce que la Commission soutient, les capacités de stockage requises par la réglementation nationale doivent comporter une marge de sécurité permettant d'augmenter le volume de stockage quand l'épandage est impossible pour des raisons climatiques.
- 89 Ensuite, s'agissant des périodes minimales de stockage qui, selon la Commission, devraient être imposées dans les différentes régions françaises, il suffit de relever, d'une part, qu'il ressort de l'étude scientifique présentée par la Commission que, dans les régions françaises situées dans la zone pédoclimatique de la méditerranée, une capacité de stockage d'une durée de quatre mois seulement devrait être suffisante.
- 90 D'autre part, il ressort également du dossier soumis à la Cour que des facteurs propres à chaque élevage, tels que les types d'effluents d'élevage produits et les cultures implantées, sont susceptibles d'influer sur les capacités de stockage nécessaires. Les données scientifiques dont la République française fait état à cet égard, qui ne sont pas critiquées par la Commission, montrent, en particulier, que les risques de pollution associés aux systèmes d'élevage ne produisant que des fertilisants organiques stables de type I, surtout s'il s'agit des systèmes herbagers pâturants, sont moins élevés.
- 91 Enfin, il y a lieu de faire observer que l'article 2, partie I, 2^o, de l'arrêté du 19 décembre 2011 autorise, pendant une période pouvant aller jusqu'au 1^{er} juillet 2016, le calcul des capacités de stockage sur la base du calendrier d'interdiction d'épandage prévu par l'arrêté du 6 mars 2001, lequel, ainsi qu'il a été constaté au point 64 du présent arrêt, n'est pas conforme aux exigences de la directive 91/676. C'est donc à bon droit que la Commission fait valoir que la République française n'a pas établi des règles garantissant que les exploitations sont dotées de capacités de stockage suffisantes.
- 92 Ainsi, il convient de constater que la deuxième branche du deuxième grief de la Commission est

fondée, dans la mesure où elle fait valoir que, jusqu'au 1^{er} juillet 2016, le calcul des capacités de stockage pourra toujours tenir compte d'un calendrier d'interdiction d'épandage non conforme aux exigences de la directive 91/676.

93 En ce qui concerne la troisième branche du deuxième grief de la Commission, il ressort des éléments du dossier soumis à la Cour, non contestés par la République française, que, à la suite de son stockage en bâtiment pendant les deux premiers mois, le fumier compact pailleux continue à libérer de l'azote, bien que de forme lente et progressive. Il en découle, en outre, que la phase d'organisation nette de l'azote libéré sur le sol, pendant laquelle le risque de pollution associé à de tels fertilisants est affaibli, est temporaire. Ainsi, lorsque le fertilisant est appliqué à l'automne ledit phénomène perdure en principe jusqu'à la fin de l'hiver.

94 Par conséquent, étant donné que le stockage des effluents directement au champ et sans couverture est autorisé pendant une durée maximale de dix mois, laquelle peut s'étendre au-delà de la phase d'organisation nette de l'azote, le risque de pollution des eaux associé à cette modalité de stockage ne peut être écarté.

95 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de constater que la troisième branche du deuxième grief soulevé par la Commission à l'appui de son recours est fondée.

96 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer comme fondé le deuxième grief de la Commission, en tant que la réglementation nationale, d'une part, prévoit que, jusqu'au 1^{er} juillet 2016, le calcul des capacités de stockage pourra toujours tenir compte d'un calendrier d'interdiction d'épandage non conforme aux exigences de la directive 91/676 et, d'autre part, autorise le stockage au champ du fumier compact pailleux pendant une durée de dix mois.

Sur le troisième grief, tiré d'une violation de l'article 5, paragraphe 4, de la directive 91/676, lu en combinaison avec l'annexe III, paragraphe 1, point 3, de cette directive

Argumentation des parties

97 Par son troisième grief, la Commission reproche à la République française l'absence de règles permettant aux agriculteurs et aux autorités de contrôle de calculer de manière exacte la quantité d'azote pouvant être épandue afin de garantir une fertilisation équilibrée.

98 À l'appui de ce grief, ladite institution soutient que, bien que l'arrêté du 6 mars 2001 ait mis en place une méthode, dénommée «méthode du bilan prévisionnel», pour évaluer la dose d'azote à apporter, la majorité des programmes d'action départementaux soit ne fixent pas tous les éléments de calcul nécessaires (les besoins en azote de chaque culture et prairie, l'efficacité de l'azote dans les effluents d'élevage, l'azote contenu dans les sols et dans les effluents d'élevage, etc.), soit ils présentent ces éléments d'une manière tellement complexe que leur mise en œuvre correcte n'est nullement garantie. Selon la Commission, la fixation de limites maximales quantifiées d'apports d'azote total pour les différentes cultures permettrait de pallier les difficultés d'application de ladite méthode et de satisfaire l'exigence de sécurité juridique.

99 La Commission relève également, dans son mémoire en réplique, que la méthode du bilan prévisionnel n'a été définie par l'arrêté du 19 décembre 2011 que dans ses principes de base, tout en laissant la définition des référentiels régionaux pour la mise en œuvre opérationnelle de cette méthode aux préfets de région sur proposition des groupes régionaux d'expertise «nitrates». Elle formule, par la suite, plusieurs critiques à l'égard des prescriptions fixées par cet arrêté ainsi que par les arrêtés préfectoraux

régionaux de mise en œuvre de celui-ci.

- 100 La République française considère que la méthode du bilan prévisionnel est adéquate pour garantir l'équilibre de la fertilisation azotée, puisqu'elle permet de définir des normes d'utilisation qui limitent à la source la dose de fertilisants épanchée en tenant compte des caractéristiques agronomiques et pédoclimatiques de chaque exploitation.
- 101 Par ailleurs, cet État membre fait valoir que les modifications introduites par l'arrêté du 19 décembre 2011 permettent d'assurer une application correcte du principe de fertilisation équilibrée. Il relève, à ce propos, que cet arrêté se réfère désormais expressément à la méthode de calcul du bilan prévisionnel et renvoie à une documentation accessible en ligne et qui détaille cette méthode. De plus, ledit arrêté fixerait les prescriptions nécessaires au calcul de la dose d'azote équilibrée, lesquelles seraient directement opposables aux agriculteurs sans qu'il soit besoin d'attendre l'adoption des arrêtés préfectoraux portant références opérationnelles au niveau régional.

Appréciation de la Cour

— Sur la recevabilité

- 102 S'agissant de la recevabilité du troisième grief de la Commission, il convient d'observer que cette institution reproche, pour la première fois dans son mémoire en réplique, à la République française des manquements relatifs à des dispositions de l'arrêté du 19 décembre 2011 et des arrêtés préfectoraux qui ne se bornent pas à réitérer le contenu de celles prévues dans l'arrêté du 6 mars 2001.
- 103 En conséquence, en tant que, par ce grief, la Commission reproche à la République française des manquements supplémentaires ne figurant ni dans l'avis motivé ni dans la requête, il y a lieu, ainsi qu'il ressort des points 49 et 74 du présent arrêt, de le rejeter comme étant irrecevable.

— Sur le fond

- 104 À titre liminaire, il y a lieu de constater que, aux termes de l'article 2, partie II, de l'arrêté du 19 décembre 2011, les dispositions de ce dernier qui imposent des obligations à l'égard des agriculteurs lors de l'épandage de fertilisants azotés en zone vulnérable ne devaient entrer en vigueur qu'au 1^{er} septembre 2012, soit après le délai imparti par l'avis motivé.
- 105 En outre, il est constant que, à l'expiration dudit délai, les référentiels régionaux, nécessaires pour la mise en œuvre des dispositions de cet arrêté relatives au calcul de la quantité d'azote à apporter par les fertilisants selon la méthode du bilan prévisionnel, n'avaient pas encore été fixés.
- 106 Il s'ensuit que, pour les motifs exposés aux points 52 à 54 du présent arrêt, il n'y a pas lieu d'examiner si les modifications introduites par ledit arrêté pourraient constituer une exécution valable des obligations découlant de l'annexe III, paragraphe 1, point 3, de la directive 91/676.
- 107 Pour le surplus, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 5, paragraphe 4, de la directive 91/676, lu en combinaison avec l'annexe III, paragraphe 1, point 3, de celle-ci, les mesures à inclure dans les programmes d'action comportent des règles concernant la limitation de l'épandage des fertilisants fondées sur un équilibre entre les besoins prévisibles en azote des cultures et l'azote apporté aux cultures par le sol et les fertilisants.
- 108 En l'espèce, force est de constater que, s'il ressort du dossier soumis à la Cour que le raisonnement sous-jacent à la méthode du bilan prévisionnel devrait, dans son principe, aboutir à un apport optimal

d'azote pour chaque culture, il n'en demeure pas moins que la République française reconnaît elle-même que les dispositions de l'arrêté du 6 mars 2001, relatives à l'équilibre de la fertilisation azotée, ne permettent pas d'assurer la pleine application de l'annexe III, paragraphe 1, point 3, de la directive 91/676 d'une manière suffisamment claire et précise.

109 Il importe de relever à cet égard que, tant dans le cadre du présent recours que lors de la phase précontentieuse, cet État membre s'est borné à faire état des modifications introduites par l'arrêté du 19 décembre 2011 en vue de rendre la mise en œuvre de la méthode du bilan prévisionnel «simple et lisible» et de permettre aux agriculteurs et aux autorités de contrôle de calculer correctement la quantité d'azote pouvant être épandue afin de garantir l'équilibre de la fertilisation visé par la directive 91/676, ce qui établit à suffisance de droit que tel n'était pas le cas sous l'empire de l'arrêté du 6 mars 2001.

110 En conséquence, il y a lieu de considérer comme fondé le troisième grief invoqué par la Commission à l'appui de son recours.

Sur le quatrième grief, tiré d'une violation de l'article 5, paragraphe 4, de la directive 91/676, lu en combinaison avec l'annexe III, paragraphe 2, de cette directive

111 À titre liminaire, il convient de préciser que la Commission a, dans sa réplique, après avoir pris connaissance des arguments invoqués par les autorités françaises dans leur mémoire en défense, décidé de renoncer à une partie de son quatrième grief, en tant que celui-ci concernait les valeurs de rejet d'azote fixées pour les effluents liquides des porcs, qui, dès lors, ne fait plus l'objet du présent recours.

Argumentation des parties

112 Par son quatrième grief, divisé en huit branches, la Commission soutient, en s'appuyant sur des études scientifiques, que les valeurs de rejet d'azote prévues par la circulaire du 15 mai 2003 pour divers types d'animaux, auxquelles une grande partie des programmes d'action départementaux se réfèrent, ont été calculées sur le fondement de quantités d'azote excrété par les animaux inexacts ou de coefficients de pertes d'azote par volatilisation surestimés. Cette circulaire ne permettrait par conséquent pas de garantir le respect de la limite d'épandage des effluents d'élevage fixée à 170 kilogrammes d'azote par hectare par an par la directive 91/676. Les huit branches que comporte ce grief de la Commission sont ainsi respectivement tirées de:

- la fixation des valeurs pour les vaches laitières sur le fondement d'une quantité d'azote excrété inexacte et d'un coefficient de volatilisation erroné de 30 %;
- la fixation des valeurs pour les autres bovins sur la base d'un coefficient de volatilisation erroné de 30 %;
- l'absence de fixation de valeurs de rejet d'azote pour les effluents solides en ce qui concerne les porcs;
- la fixation des valeurs pour la volaille sur la base d'un coefficient de volatilisation erroné de 60 %;
- la fixation des valeurs pour les ovins sur la base d'un coefficient de volatilisation erroné de 30 %;
- la fixation des valeurs pour les caprins sur la base d'un coefficient de volatilisation erroné de 30 %;

- la fixation des valeurs pour les équins sur la base d'un coefficient de volatilisation erroné de 30 %, et
- la fixation des valeurs pour les lapins sur la base d'un coefficient de volatilisation erroné de 60 %.

- 113 Par la première branche de son quatrième grief, la Commission estime, d'une part, que la valeur de rejet d'azote fixée pour les vaches laitières se fonde sur une quantité d'azote excrété qui ne tient pas compte des différents niveaux de production de lait, alors que l'azote contenu dans les effluents d'élevage varie en fonction du taux de production laitière de l'animal et que plusieurs régions françaises sont caractérisées par une production intensive. D'autre part, ladite valeur serait basée sur un coefficient de volatilisation trop élevé, un coefficient moyen de volatilisation devant être estimé à 24 %.
- 114 De surcroît, cette institution fait valoir que la disposition transitoire prévue à l'annexe II, partie B, de l'arrêté du 19 décembre 2011, en vertu de laquelle, pour la période du 1^{er} septembre 2012 au 31 août 2013, une valeur intermédiaire s'applique aux élevages de vaches laitières ayant plus de 75 % de surface en herbe dans la surface fourragère principale, se traduit par une surfertilisation des terres et par une dérogation au respect du plafond de 170 kilogrammes d'azote par hectare par an.
- 115 Par la deuxième branche de son quatrième grief, la Commission soutient que le coefficient de volatilisation retenu pour les autres bovins est trop élevé, des données scientifiques retenant un coefficient de volatilisation inférieur de 21 %. Dans son mémoire en réplique, la Commission remet également en cause les quantités d'azote excrété retenues par la République française pour l'établissement desdites valeurs.
- 116 Par la troisième branche de ce grief, la Commission considère que des valeurs de rejet d'azote devraient également être fixées pour les effluents solides des porcins.
- 117 Dans le cadre de la quatrième branche dudit grief, la Commission relève que le coefficient de volatilisation proposé dans la littérature scientifique pour les lisiers est de 30 %. Ainsi, pour la volaille produisant des lisiers, les valeurs établies par la réglementation française entraîneraient une importante sous-estimation du contenu d'azote épandable des effluents.
- 118 Par les cinquième et sixième branches du même grief, cette institution soutient que les coefficients de volatilisation retenus pour les ovins ainsi que les caprins sont trop élevés, des coefficients de 9,5 % étant mentionnés dans des études scientifiques.
- 119 S'agissant de la septième branche de son quatrième grief, la Commission fait valoir qu'un coefficient de volatilisation inférieur, de 13,1 %, par rapport à celui prévu par la réglementation nationale est avancé par la littérature scientifique en ce qui concerne les équins.
- 120 Enfin, par la huitième branche de ce grief, la Commission argue que le coefficient de volatilisation retenu par la réglementation nationale pour les lapins est également trop élevé. Elle relève, à cet égard, que des coefficients de 28 % et de 44 % sont avancés dans diverses études scientifiques.
- 121 La République française rétorque, tout d'abord, que les valeurs de rejet d'azote recalculées par la Commission moyennant l'application des coefficients de volatilisation qu'elle estime appropriés sont erronées, dans la mesure où lesdits coefficients doivent seulement s'appliquer à la fraction de l'azote rejeté en bâtiment et lors du stockage. Or, la Commission les aurait également appliqués à la quantité d'azote rejeté à l'extérieur.

- 122 Cet État membre considère, en outre, que le reproche de la Commission en ce qui concerne les quantités d'azote excrété prévues pour les bovins, à l'exception des vaches laitières, est irrecevable puisqu'il est invoqué pour la première fois dans la réplique.
- 123 Ensuite, la République française relève que, désormais, l'arrêté du 19 décembre 2011, d'une part, prévoit un coefficient de volatilisation inférieur, soit de 25 %, pour ce qui concerne les vaches laitières et, d'autre part, fixe des valeurs de rejet d'azote applicables aux effluents solides des porcins.
- 124 Enfin, la République française observe que les coefficients de volatilisation retenus par la réglementation française sont fondés sur les travaux du comité d'orientation pour les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (Corpen) et ont été obtenus sur la base des méthodes de bilan, qui consistent à attribuer à la volatilisation la différence entre l'azote excrété par les animaux et l'azote mesuré dans les déjections en sortie de bâtiment ou de stockage. Ces méthodes seraient mieux adaptées au calcul des valeurs de rejet d'azote que la méthodologie de la mesure directe sur laquelle les études présentées par la Commission se fondent, qui analyse les flux d'air et les teneurs en gaz sortant et entrant des bâtiments et des installations de stockage. Cet État membre fait valoir que, en tout état de cause, les données scientifiques disponibles portant sur les émissions gazeuses azotées produites par les effluents d'élevage montrent une très grande variabilité des valeurs relatives à ces émissions.

Appréciation de la Cour

– Sur la recevabilité

- 125 En ce qui concerne la recevabilité du quatrième grief invoqué par la Commission, il doit être relevé, d'une part, que les reproches concernant la disposition transitoire prévue à l'annexe II, partie B, de l'arrêté du 19 décembre 2011, relative à la production d'azote épandable par les vaches laitières, ne figuraient pas dans l'avis motivé. D'autre part, alors que, dans sa requête introductive d'instance, la Commission a expressément affirmé qu'elle ne contestait pas les quantités d'azote excrété retenues pour les autres bovins, dans son mémoire en réplique, elle remet en question ces éléments de calcul.
- 126 Par conséquent, en tant que, par ce grief, la Commission critique la valeur intermédiaire fixée, pour les vaches laitières, par la disposition transitoire figurant à l'annexe II, partie B, de l'arrêté du 19 décembre 2011, ainsi que les quantités d'azote excrété fixées pour les autres bovins par la circulaire du 15 mai 2003, ledit grief doit, pour les motifs exposés aux points 49 et 74 du présent arrêt, être rejeté comme étant irrecevable.
- 127 En revanche, ainsi qu'il ressort du point 51 du présent arrêt, la Commission est recevable, conformément à la demande présentée en ce sens dans son mémoire en réplique, à faire constater le manquement à l'égard des dispositions de l'arrêté du 19 décembre 2011 qui ont réitéré les valeurs de rejet d'azote fixées pour les bovins, à l'exception des vaches laitières, ainsi que pour la volaille, les ovins, les caprins, les équins et les lapins.

– Sur le fond

- 128 À titre liminaire, il convient de constater que, aux termes de l'article 2, partie II, de l'arrêté du 19 décembre 2011, les dispositions de celui-ci relatives aux modalités de calcul de la quantité maximale d'azote contenue dans les effluents d'élevage pouvant être épandue annuellement pour chaque exploitation ne devaient entrer en vigueur qu'au 1^{er} septembre 2012, soit après le délai imparti par l'avis motivé. Il en va nécessairement de même pour des normes d'excrétion d'azote par espèce

animale, prévues par le même arrêté pour la mise en œuvre desdites dispositions. Par conséquent, ainsi qu'il a été dit aux points 52 à 54 du présent arrêt, la Cour ne saurait avoir égard aux modifications introduites par l'arrêté du 19 décembre 2011.

- 129 Pour le surplus, il convient de rappeler que l'article 5, paragraphe 4, de la directive 91/676, lu en combinaison avec l'annexe III, paragraphe 2, de celle-ci, prévoit l'obligation d'inclure dans les programmes d'action des règles concernant la limitation de l'épandage des fertilisants destinées à assurer que «pour chaque exploitation ou élevage, la quantité d'effluents d'élevage épandue annuellement, y compris par les animaux eux-mêmes, ne dépasse pas une quantité donnée par hectare». Cette limitation correspond à la quantité d'effluents contenant jusqu'à 170 kilogrammes d'azote, les États membres ayant, dans des conditions définies par l'annexe III, paragraphe 2, sous a) et b), de la directive 91/676, la possibilité d'autoriser une quantité d'effluents différente.
- 130 Ainsi qu'il ressort du onzième considérant de cette directive, la fixation de limites spécifiques pour l'épandage d'effluents d'élevage revêt une importance particulière pour la réalisation des objectifs de réduction et de prévention de la pollution des eaux par les nitrates provenant de l'agriculture.
- 131 Aux termes de l'annexe III, paragraphe 3, de ladite directive, les quantités d'effluents d'élevage dont l'épandage est admis peuvent être calculées en fonction du nombre d'animaux. À cette fin, les États membres doivent, ainsi qu'il a été relevé au point 29 du présent arrêt, tenir compte des meilleures connaissances scientifiques et techniques disponibles ainsi que des conditions physiques, géologiques et climatologiques de chaque région.
- 132 En l'espèce, aux termes de l'annexe II, point 1, de l'arrêté du 1^{er} août 2005, le calcul de la production d'azote des animaux disponible sur l'exploitation est effectué en multipliant les effectifs par les valeurs de production d'azote épandable par animal. Il est constant que ces valeurs sont définies à partir de la déduction aux quantités brutes d'azote excrété par les animaux de l'azote volatilisé, lors de la présence de l'animal en bâtiment et lors du stockage des effluents, moyennant l'application de coefficients de volatilisation.
- 133 À la lumière des considérations qui précèdent, il y a lieu de considérer, tout d'abord, que les erreurs commises par la Commission lorsqu'elle a recalculé les valeurs de rejet d'azote, qu'elle-même reconnaît dans son mémoire en réplique, n'invalident pas ses reproches en ce qui concerne les quantités brutes d'azote excrété ainsi que des coefficients de pertes d'azote par volatilisation établis par la réglementation nationale pour les divers types d'animaux. Cette conclusion n'est pas contestée par la République française qui, sur ce point, se borne à faire valoir l'application erronée des coefficients en question à la quantité totale d'azote excrété par les animaux.
- 134 Ensuite, en ce qui concerne les première et troisième branches du quatrième grief de la Commission, il suffit de constater, en premier lieu, que la République française admet, lorsqu'elle signale les modifications introduites à cet égard par l'arrêté du 19 décembre 2011, d'une part, avoir établi, avant l'adoption de cet arrêté, un coefficient de volatilisation pour les vaches laitières trop élevé et, d'autre part, avoir omis de fixer des valeurs de rejet d'azote pour les effluents solides des porcs.
- 135 S'agissant, en second lieu, du défaut de prise en compte du taux de production laitière lors du calcul de la quantité brute d'azote excrété par les vaches laitières, il importe de souligner que l'argumentation de la Commission n'a pas été contestée par la République française, ledit arrêté prévoyant désormais plusieurs niveaux de production d'azote épandable en fonction de la production laitière.
- 136 Enfin, en ce qui concerne les deuxième et quatrième à huitième branches de ce grief, qu'il convient

d'examiner ensemble, il importe de préciser que la Commission s'appuie sur des données techniques figurant dans plusieurs études scientifiques pour fonder ses reproches concernant les coefficients de volatilisation retenus par la réglementation nationale sur la base des conclusions du Corpen.

- 137 La République française, qui ne conteste pas les conclusions des études dont la Commission fait état, se borne à invoquer, en substance, d'une part, des défaillances de la méthodologie de la mesure directe sur laquelle lesdites études reposent pour le calcul des coefficients de volatilisation applicables aux élevages. D'autre part, cet État membre souligne le fait que les coefficients de volatilisation ne semblent pas pouvoir être fixés de manière exacte d'un point de vue scientifique, cette incertitude se traduisant par la variabilité des valeurs de coefficients de volatilisation disponibles dans la littérature scientifique.
- 138 Pour ce qui est, premièrement, du caractère approprié de la méthodologie de la mesure directe, il importe de relever que les objections de la République française ne sauraient, en tant que telles, remettre en cause la pertinence des coefficients de volatilisation avancés par la Commission. En effet, il ressort des éléments soumis à la Cour que tant ladite méthodologie que la méthode du bilan sont basées sur des traitements expérimentaux qui ne prennent en compte que le contexte spécifique de chaque type d'élevage étudié. De surcroît, la dernière réévaluation des références du Corpen ne fait apparaître aucune préférence méthodologique.
- 139 Deuxièmement, s'agissant de la marge de fluctuation des données de volatilisation dont les publications scientifiques font état, il importe de souligner qu'il ressort clairement du libellé de l'annexe III, paragraphe 2, de la directive 91/676 que cette disposition exige que la limite spécifique fixée pour l'épandage d'effluents d'élevage, soit 170 kilogrammes d'azote par hectare par an, soit systématiquement respectée par chaque exploitation ou élevage, y compris lorsque, conformément au paragraphe 3 de ladite annexe, les États membres décident de calculer cette limite en fonction du nombre d'animaux.
- 140 Par ailleurs, il ressort du dossier soumis à la Cour que la variabilité des valeurs de coefficients de volatilisation disponibles dans la littérature scientifique peut notamment être expliquée par l'hétérogénéité des conditions d'élevage et des contextes climatiques qui ont fait l'objet des études effectuées, la République française ayant, notamment lors de l'audience, mis l'accent sur la diversité des élevages français.
- 141 Dans ces circonstances, ainsi que M^{me} l'avocat général l'a relevé aux points 123 à 126 de ses conclusions, seule la fixation de coefficients de volatilisation sur la base des données qui estiment les pertes d'azote par volatilisation au pourcentage le plus bas permet de garantir que la limite prévue par la directive 91/676 pour l'épandage d'effluents est dûment observée par l'ensemble des élevages français.
- 142 Étant donné que la République française a prévu des coefficients de volatilisation pour les bovins, à l'exception des vaches laitières, ainsi que pour la volaille, les ovins, les caprins, les équins et les lapins, significativement supérieurs à ceux retenus par la Commission sur le fondement de données scientifiques dont cet État membre ne remet pas en cause l'exactitude, il convient de constater que lesdits coefficients de volatilisation fixés par la réglementation nationale ne satisfont pas aux exigences de la directive 91/676.
- 143 À la lumière des considérations qui précèdent, il y a lieu de considérer comme fondé le quatrième grief de la Commission à l'appui de son recours.

Sur le cinquième grief, tiré d'une violation de l'article 5, paragraphe 4, de la directive 91/676,

lu en combinaison avec les annexes II, A, point 2, et III, paragraphe 1, point 3, sous a), de cette directive

Argumentation des parties

- 144 Par son cinquième grief, la Commission reproche à la République française l'absence de règles satisfaisantes, comportant des critères clairs, précis et objectifs, concernant les conditions d'épandage de fertilisants sur les sols en forte pente. Selon cette institution, il conviendrait, en vue d'assurer une mise en œuvre adéquate des prescriptions de la directive 91/676, que la réglementation nationale détermine des pourcentages de pente au-delà desquels l'épandage de fertilisants serait interdit.
- 145 La République française rétorque que l'arrêté du 6 mars 2001 interdit l'épandage sur les sols en forte pente dès lors que celle-ci entraîne des risques de ruissellement hors de la parcelle d'épandage. Elle soutient, par ailleurs, que les risques de pollution des eaux dépendent non seulement de l'intensité de la pente, mais également d'une multitude d'autres facteurs, tels que la régularité de la pente, la nature et le sens de l'implantation de la couverture végétale, la nature du sol, la forme de la parcelle, le type et le sens du travail du sol ainsi que le type d'effluent. Par conséquent, l'interdiction de l'épandage exclusivement fondée sur l'importance du degré d'inclinaison de la pente serait inadéquate.
- 146 Cet État membre ajoute que l'arrêté du 19 décembre 2011 prévoit des règles relatives aux conditions d'épandage concernant les cours d'eaux qui, combinées à la prohibition de l'épandage sur les sols en forte pente, contribuent à la réalisation des objectifs de la directive 91/676.

Appréciation de la Cour

- 147 À titre liminaire, il convient de relever que, selon l'article 2, partie II, de l'arrêté du 19 décembre 2011, les dispositions de cet arrêté relatives aux conditions d'épandage concernant les cours d'eaux ne devaient entrer en vigueur qu'au 1^{er} septembre 2012, soit après l'expiration du délai imparti par l'avis motivé. Il s'ensuit que, pour les motifs exposés aux points 52 à 54 du présent arrêt, la Cour ne saurait avoir égard aux dispositions de cet arrêté relatives aux conditions d'épandage concernant les cours d'eaux.
- 148 Quant au fond, il y a lieu de faire observer que, aux termes de l'article 5, paragraphe 4, de la directive 91/676, lu en combinaison avec les annexes II, A, point 2, et III, paragraphe 1, point 3, sous a), de cette directive, les programmes d'action doivent contenir des règles couvrant les conditions d'épandage des fertilisants sur les sols en forte pente.
- 149 Par ailleurs, ainsi qu'il a déjà été dit au point 31 du présent arrêt, les États membres sont spécialement tenus de veiller à ce que leur législation destinée à assurer la transposition de la directive 91/676 soit claire et précise.
- 150 Il y a lieu de relever à cet égard, premièrement, que la Commission fait valoir, sans être contredite par la République française sur ce point, que certains programmes d'action départementaux ne comportent aucune règle relative aux conditions d'épandage des fertilisants sur les sols en forte pente, qu'elle soit fondée sur le pourcentage de pente ou sur les divers facteurs que cet État membre estimerait devoir être pris en compte. De plus, un nombre important de programmes d'action départementaux se limitent à reproduire le principe général, établi par l'arrêté du 6 mars 2001, selon lequel l'épandage ne doit pas avoir lieu dans des conditions qui entraînent un ruissellement hors de la parcelle d'épandage.

- 151 Deuxièmement, il ressort de l'examen des dispositions pertinentes de l'arrêté du 6 mars 2001 que

celui-ci se borne, dans un premier temps, à interdire l'épandage de fertilisants sur les sols en forte pente et, dans un second temps, à prévoir que les programmes d'action doivent préciser les situations pour lesquelles l'interdiction est prescrite, compte tenu des risques de ruissellement hors de la parcelle d'épandage ou, à défaut, le pourcentage de pente au-delà duquel l'épandage est interdit.

152 Force est de constater que ces dispositions se caractérisent par une telle généralité qu'elles ne sont pas susceptibles de combler les lacunes des programmes d'action et, partant, de garantir la pleine application des dispositions figurant aux annexes II, A, point 2, et III, paragraphe 1, point 3, sous a), de la directive 91/676, d'une manière suffisamment claire et précise, conformément aux exigences du principe de sécurité juridique.

153 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que le cinquième grief de la Commission est fondé.

Sur le sixième grief, tiré d'une violation de l'article 5, paragraphe 4, de la directive 91/676, lu en combinaison avec les annexes II, A, point 3, et III, paragraphe 1, point 3, sous a) et b), de cette directive

Argumentation des parties

154 Par son sixième grief, la Commission, en s'appuyant sur des données scientifiques, reproche à la République française de ne pas avoir adopté des règles interdisant l'épandage de tout type de fertilisants sur les sols gelés ou couverts de neige alors qu'un tel épandage comporte des risques importants de ruissellement et de lessivage. La Commission relève, à cet égard, que l'arrêté du 6 mars 2001 prévoit que l'épandage des fertilisants de type I et III sur les sols pris en masse par le gel, ainsi que l'épandage des fertilisants de type I sur les sols enneigés, doivent être réglementés. En outre, selon cet arrêté, l'épandage de tout fertilisant serait autorisé sur les sols qui sont gelés uniquement en surface par l'effet d'un cycle de gel et de dégel sur une période de 24 heures. Enfin, certaines exploitations auraient la possibilité d'épandre sur les sols pris en masse par le gel des fumiers compacts pailleux et des composts d'effluents d'élevage.

155 La République française répond à cet argument que la directive 91/676 requiert non pas que l'épandage de fertilisants sur des sols enneigés ou pris en masse par le gel soit systématiquement interdit, mais seulement réglementé. Elle admet que, compte tenu des risques que l'épandage de fertilisants dans de telles conditions est susceptible de représenter, une telle opération doit être soumise à des restrictions importantes. Toutefois, cet État membre estime que l'arrêté du 6 mars 2001 établit de telles restrictions, dans la mesure où l'épandage des fertilisants de type II sur les sols pris en masse par le gel ainsi que l'épandage des fertilisants de type II et III sur les sols enneigés sont interdits dans tous les cas.

Appréciation de la Cour

156 L'article 5, paragraphe 4, de la directive 91/676, lu en combinaison avec les annexes II, A, point 3, et III, paragraphe 1, point 3, sous a) et b), de cette directive, requiert que les États membres prennent des mesures visant à limiter l'épandage en cas de gel ou d'enneigement des sols.

157 Par ailleurs, ainsi qu'il a été dit au point 29 du présent arrêt, aux termes de l'article 5, paragraphe 3, sous a), de ladite directive, les programmes d'action doivent tenir compte des meilleures connaissances scientifiques disponibles.

158 En l'espèce, ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocat général au point 144 de ses conclusions, d'après l'étude

scientifique soumise à la Cour par la Commission, et dont les conclusions n'ont pas été contestées par la République française, l'épandage de fertilisants sur des sols gelés ou couverts de neige doit être interdit en toute hypothèse. En effet, les sols gelés ou la couverture neigeuse limitent le mouvement des nutriments dans le sol et augmentent fortement le risque que ces nutriments soient ensuite transportés vers les eaux superficielles, notamment par l'effet du ruissellement.

- 159 En outre, les risques de pollution qui sont à craindre en cas d'épandage sur des sols gelés ou enneigés ne sont pas moindres lorsque le sol est gelé uniquement en surface, par l'effet d'un cycle de gel et de dégel sur une durée de 24 heures. Au contraire, il ressort de l'étude scientifique dont il est question au point précédent que les cycles de gel et de dégel ont un impact significatif sur le taux de minéralisation, le gel des sols dégelés entraînant une poussée de minéralisation azotée.
- 160 En conséquence, il y a lieu de considérer comme fondé le sixième grief de la Commission.
- 161 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de constater que, en n'ayant pas adopté des mesures nécessaires aux fins d'assurer la mise en œuvre complète et correcte de l'ensemble des exigences mises à sa charge par l'article 5, paragraphe 4, de la directive 91/676, lu en combinaison avec les annexes II, A, points 1 à 3 et 5, ainsi que III, paragraphes 1, points 1 à 3, et 2, de cette directive, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive, en tant que, selon la réglementation nationale adoptée en vue d'assurer la mise en œuvre de celle-ci:
- des périodes d'interdiction d'épandage des fertilisants de type I pour les grandes cultures implantées à l'automne ainsi que pour les prairies implantées depuis plus de six mois ne sont pas prévues;
 - la période d'interdiction d'épandage des fertilisants de type I pour les grandes cultures implantées au printemps est limitée aux mois de juillet et d'août;
 - l'interdiction d'épandage des fertilisants de type II pour les grandes cultures implantées à l'automne est circonscrite à la période allant du 1^{er} novembre au 15 janvier et l'interdiction d'épandage des fertilisants de type III pour les mêmes cultures n'est pas prolongée au-delà du 15 janvier;
 - la période d'interdiction d'épandage des fertilisants de type II pour les grandes cultures implantées au printemps n'est pas prolongée au-delà du 15 janvier;
 - la période d'interdiction d'épandage des fertilisants de type II pour les prairies implantées depuis plus de six mois est prévue uniquement à partir du 15 novembre et l'interdiction d'épandage des fertilisants de type III pour lesdites prairies et dans les régions montagneuses n'est pas prolongée jusqu'à la fin du mois de février;
 - jusqu'au 1^{er} juillet 2016, le calcul des capacités de stockage pourra toujours tenir compte d'un calendrier d'interdiction d'épandage non conforme aux exigences de ladite directive;
 - le stockage au champ du fumier compact pailleux est autorisé pendant une durée de dix mois;
 - cette réglementation ne veille pas à ce que les agriculteurs et les autorités de contrôle soient en mesure de calculer correctement la quantité d'azote pouvant être épandue afin de garantir l'équilibre de la fertilisation;

- en ce qui concerne les vaches laitières, les valeurs de rejet d'azote sont fixées sur le fondement d'une quantité d'azote excrété qui ne tient pas compte des différents niveaux de production de lait et sur la base d'un coefficient de volatilisation de 30 %;
- en ce qui concerne les autres bovins, les valeurs de rejet d'azote sont fixées sur la base d'un coefficient de volatilisation de 30 %;
- en ce qui concerne les porcins, des valeurs de rejet d'azote pour les effluents solides ne sont pas fixées;
- en ce qui concerne la volaille, les valeurs de rejet d'azote sont fixées sur la base d'un coefficient de volatilisation erroné de 60 %;
- en ce qui concerne les ovins, les valeurs de rejet d'azote sont fixées sur la base d'un coefficient de volatilisation de 30 %;
- en ce qui concerne les caprins, les valeurs de rejet d'azote sont fixées sur la base d'un coefficient de volatilisation de 30 %;
- en ce qui concerne les équins, les valeurs de rejet d'azote sont fixées sur la base d'un coefficient de volatilisation de 30 %;
- en ce qui concerne les lapins, les valeurs de rejet d'azote sont fixées sur la base d'un coefficient de volatilisation de 60 %;
- ladite réglementation ne comporte pas de critères clairs, précis et objectifs, conformément aux exigences du principe de sécurité juridique, concernant les conditions d'épandage de fertilisants sur les sols en forte pente, et
- l'épandage de fertilisants de type I et III sur les sols pris en masse par le gel, l'épandage des fertilisants de type I sur les sols enneigés, l'épandage de fertilisants sur les sols qui sont gelés uniquement en surface par l'effet d'un cycle de gel et de dégel sur une période de 24 heures ainsi que l'épandage sur les sols pris en masse par le gel des fumiers compacts pailleux et des composts d'effluents d'élevage sont autorisés.

162 Il convient de rejeter le recours pour le surplus.

Sur les dépens

163 Aux termes 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. En vertu du paragraphe 3 de cet article, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, chaque partie supporte ses propres dépens. Toutefois, si cela apparaît justifié au vu des circonstances de l'espèce, la Cour peut décider que, outre ses propres dépens, une partie supporte une fraction des dépens de l'autre partie.

164 En l'espèce, la Commission ayant conclu à la condamnation de la République française, qui a succombé pour l'essentiel, il y a lieu de la condamner à l'ensemble des dépens.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) déclare et arrête:

1) En n'ayant pas adopté des mesures nécessaires aux fins d'assurer la mise en œuvre complète et correcte de l'ensemble des exigences mises à sa charge par l'article 5, paragraphe 4, de la directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, lu en combinaison avec les annexes II, A, points 1 à 3 et 5, ainsi que III, paragraphes 1, points 1 à 3, et 2, de cette directive, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive, en tant que, selon la réglementation nationale adoptée en vue d'assurer la mise en œuvre de celle-ci:

- des périodes d'interdiction d'épandage des fertilisants de type I pour les grandes cultures implantées à l'automne ainsi que pour les prairies implantées depuis plus de six mois ne sont pas prévues;**
- la période d'interdiction d'épandage des fertilisants de type I pour les grandes cultures implantées au printemps est limitée aux mois de juillet et d'août;**
- l'interdiction d'épandage des fertilisants de type II pour les grandes cultures implantées à l'automne est circonscrite à la période allant du 1^{er} novembre au 15 janvier et l'interdiction d'épandage des fertilisants de type III pour les mêmes cultures n'est pas prolongée au-delà du 15 janvier;**
- la période d'interdiction d'épandage des fertilisants de type II pour les grandes cultures implantées au printemps n'est pas prolongée au-delà du 15 janvier;**
- la période d'interdiction d'épandage des fertilisants de type II pour les prairies implantées depuis plus de six mois est prévue uniquement à partir du 15 novembre et l'interdiction d'épandage des fertilisants de type III pour lesdites prairies et dans les régions montagneuses n'est pas prolongée jusqu'à la fin du mois de février;**
- jusqu'au 1^{er} juillet 2016, le calcul des capacités de stockage pourra toujours tenir compte d'un calendrier d'interdiction d'épandage non conforme aux exigences de ladite directive;**
- le stockage au champ du fumier compact pailleux est autorisé pendant une durée de dix mois;**
- cette réglementation ne veille pas à ce que les agriculteurs et les autorités de contrôle soient en mesure de calculer correctement la quantité d'azote pouvant être épandue afin de garantir l'équilibre de la fertilisation;**
- en ce qui concerne les vaches laitières, les valeurs de rejet d'azote sont fixées sur le fondement d'une quantité d'azote excrété qui ne tient pas compte des différents niveaux de production de lait et sur la base d'un coefficient de volatilisation de 30 %;**
- en ce qui concerne les autres bovins, les valeurs de rejet d'azote sont fixées sur la base d'un coefficient de volatilisation de 30 %;**

- en ce qui concerne les porcins, des valeurs de rejet d'azote pour les effluents solides ne sont pas fixées;
- en ce qui concerne la volaille, les valeurs de rejet d'azote sont fixées sur la base d'un coefficient de volatilisation erroné de 60 %;
- en ce qui concerne les ovins, les valeurs de rejet d'azote sont fixées sur la base d'un coefficient de volatilisation de 30 %;
- en ce qui concerne les caprins, les valeurs de rejet d'azote sont fixées sur la base d'un coefficient de volatilisation de 30 %;
- en ce qui concerne les équins, les valeurs de rejet d'azote sont fixées sur la base d'un coefficient de volatilisation de 30 %;
- en ce qui concerne les lapins, les valeurs de rejet d'azote sont fixées sur la base d'un coefficient de volatilisation de 60 %;
- ladite réglementation ne comporte pas de critères clairs, précis et objectifs, conformément aux exigences du principe de sécurité juridique, concernant les conditions d'épandage de fertilisants sur les sols en forte pente, et
- l'épandage de fertilisants de type I et III sur les sols pris en masse par le gel, l'épandage des fertilisants de type I sur les sols enneigés, l'épandage de fertilisants sur les sols qui sont gelés uniquement en surface par l'effet d'un cycle de gel et de dégel sur une période de 24 heures ainsi que l'épandage sur les sols pris en masse par le gel des fumiers compacts pailleux et des composts d'effluents d'élevage sont autorisés.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) La République française est condamnée aux dépens.

Signatures

* Langue de procédure: le français.