



Commission économique pour l'Europe

Réunion des Parties à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

Comité d'examen du respect des dispositions**Soixante-douzième réunion**

Genève, 18-21 octobre 2021

Point 9 de l'ordre du jour provisoire

Communications émanant du public**Conclusions et recommandations relatives
à la communication ACCC/C/2016/137 concernant
le respect des dispositions par l'Allemagne***

**Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions
le 23 juillet 2021**

I. Introduction

1. Le 10 février 2016, la section allemande du Fonds mondial pour la nature, ci-après WWF-Allemagne, (l'auteur de la communication) a soumis au Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) une communication dans laquelle elle affirmait que l'Allemagne ne respectait pas les obligations que lui imposait la Convention concernant les critères relatifs à la qualité pour agir des organisations non gouvernementales œuvrant en faveur de la protection de l'environnement et à l'accès de celles-ci à la justice en matière d'environnement.

2. Plus précisément, l'auteur de la communication affirme que les critères établis dans la loi sur les recours en matière d'environnement (*Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*) sont excessivement restrictifs et ont un effet discriminatoire, et qu'ils entravent l'accès à la justice, ce qui constitue une violation des articles 2 (par. 5), 3 (par. 4 et 6) et 9 (par. 2) de la Convention.

3. À sa cinquante-deuxième réunion (Genève, 8-11 mars 2016), le Comité a décidé à titre préliminaire que la communication était recevable¹.

* Le présent document a été soumis tardivement car il a fallu plus de temps que prévu pour en établir la version définitive.

¹ ECE/MP.PP/C.1/2016/2, par. 63.



4. Le 3 août 2016, en application du paragraphe 22 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties (ECE/MP.PP/2/Add.8), la communication a été transmise à la Partie concernée afin qu'elle y réponde.
5. La Partie concernée a soumis sa réponse à la communication le 3 janvier 2017 et l'auteur de la communication a soumis ses commentaires sur la réponse de la Partie concernée le 7 février 2017.
6. Le 8 février 2017, Greenpeace-Allemagne a soumis une déclaration en qualité d'observateur.
7. Le 12 mars 2018, le Comité a envoyé des questions à l'auteur de la communication et, le 17 avril 2018, l'auteur de la communication a soumis ses réponses.
8. À sa soixante et unième réunion (Genève, 2-6 juillet 2018), le Comité a tenu une audition pour examiner le fond de la communication avec la participation de représentants de l'auteur de la communication et de la Partie concernée. À cette même réunion, il a confirmé la recevabilité de la communication.
9. Le 8 juin 2021, le Comité a arrêté son projet de conclusions en suivant sa procédure électronique de prise de décisions. À la même date, en application du paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, le projet de conclusions a été transmis pour commentaires à la Partie concernée et à l'auteur de la communication. Toutes deux ont été invitées à faire parvenir leurs commentaires au plus tard le 20 juillet 2021.
10. Les 14 et 15 juillet 2021, respectivement, la Partie concernée et l'auteur de la communication ont fait part de leurs commentaires sur le projet de conclusions du Comité.
11. Le Comité a établi la version définitive de ses conclusions en séance privée, en tenant compte des commentaires reçus, et l'a adoptée le 23 juillet 2021 en suivant sa procédure électronique de prise de décisions. Il a décidé de faire publier ses conclusions en tant que document officiel de présession pour sa soixante-douzième réunion.

II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés²

A. Cadre juridique national

Types d'organisations non gouvernementales de protection de l'environnement

12. Les organisations non gouvernementales (ONG) de protection de l'environnement peuvent prendre différentes formes dans la Partie concernée. Le terme *Vereinigung* est un terme générique qui peut, en principe, englober les « associations, organisations ou groupes », y compris les groupes sans capacité juridique³. Le terme français « organisation » est utilisé ici dans un sens informel puisqu'il n'existe pas de terme français qui rende de manière satisfaisante le sens du terme générique *Vereinigung*⁴. Les types d'organisation les plus pertinents dans le contexte de la communication sont décrits ci-après.

Associations

13. L'enregistrement des associations (*Vereine*) est régi par le Code civil (*Bürgerliches Gesetzbuch*) et la loi sur les associations (*Vereinsgesetz*)⁵. Une association peut être créée si au moins deux membres se mettent d'accord sur ses statuts. Pour être inscrite au registre des associations, elle doit compter au moins sept membres et verser une cotisation de 75 euros⁶.

² Cette section résume uniquement les principaux faits, éléments de preuve et aspects considérés comme pertinents pour l'examen du respect des dispositions, tels qu'ils ont été présentés au Comité et examinés par lui.

³ Réponse de la Partie à la communication, p. 13.

⁴ Ibid., p. 14.

⁵ Déclaration soumise par Greenpeace-Allemagne, en sa qualité d'observateur, 8 février 2017, p. 2.

⁶ Réponse de la Partie à la communication, p. 23 et 24.

14. Contrairement à la *Vereinigung*, la *Verein* est une forme juridique reconnue dans la Partie concernée. La *Vereinigung* ne doit pas être confondue avec la *Verein* au sens de la loi sur les associations⁷.

Fondations

15. Selon la législation de la Partie concernée, une fondation est une organisation, créée par un ou plusieurs fondateurs, qui consacre ses actifs à la réalisation d'un objectif établi par ses fondateurs. Il s'agit d'un ensemble d'actifs juridiquement autonome doté de la personnalité juridique⁸.

16. Une fondation n'a pas de membres mais, selon l'article 26 (par. 1) du Code civil, lu conjointement avec l'article 86 dudit code, elle doit avoir un conseil, qui est son représentant légal, et peut être dotée d'un organe de supervision si cela est prévu dans ses statuts. Elle peut devenir membre d'une *Vereinigung* ayant une autre forme juridique, comme une *Verein*⁹.

Sociétés coopératives

17. L'article 15 de la loi sur les sociétés coopératives (*Genossenschaftsgesetz*) dispose que toute société coopérative permet à quiconque partage ses objectifs de participer à ses activités¹⁰. L'article 43 (par. 3, 1^{re} phrase) de ladite loi précise que chaque membre dispose d'une voix¹¹.

18. Dans la Partie concernée, les organisations de protection de l'environnement peuvent également prendre les formes suivantes :

- a) Société à responsabilité limitée à but non lucratif ;
- b) Société constituée en personne morale à but non lucratif ;
- c) Initiative citoyenne, non dotée de la capacité juridique¹².

Loi fédérale sur la protection de la nature

19. Depuis 1976, la loi fédérale sur la protection de la nature (*Bundesnaturschutzgesetz*) régit le fonctionnement des mécanismes de participation ouverts aux organisations de protection de la nature reconnues dans le cadre des procédures administratives applicables. Initialement, l'article 29 (par. 2, 2^e phrase, al. 5) de la loi fédérale sur la protection de la nature prescrivait les conditions de reconnaissance des organisations de protection de la nature et précisait notamment que l'adhésion devait être ouverte à toute personne qui soutenait les objectifs de l'association¹³.

20. La loi a été modifiée en 2002 de façon à donner à certaines associations la possibilité d'introduire une « action de groupe » au niveau fédéral (art. 59). Pour avoir le droit de former un tel recours, les associations devaient satisfaire à diverses conditions et, notamment, accorder un droit de vote complet à leur assemblée générale à tout citoyen soutenant leurs objectifs en matière de protection de la nature¹⁴.

21. Les dispositions relatives à la reconnaissance des organisations de protection de la nature figurant dans la loi fédérale sur la protection de la nature ont été abolies en 2009. Depuis lors, la reconnaissance est exclusivement accordée sur la base de l'article 3 de la loi sur les recours en matière d'environnement¹⁵.

⁷ Ibid., p. 9, 13 et 14.

⁸ Ibid., p. 3.

⁹ Ibid.

¹⁰ Communication, p. 5.

¹¹ Réponse de la Partie à la communication, p. 24.

¹² Communication, p. 2 et 11.

¹³ Réponse de la Partie à la communication, p. 16 et 17.

¹⁴ Ibid., p. 17.

¹⁵ Ibid., p. 18.

Reconnaissance au regard de la loi sur les recours en matière d'environnement

22. La loi sur les recours en matière d'environnement est entrée en vigueur le 15 décembre 2006¹⁶. L'obligation d'accorder un droit de vote complet, déjà énoncée à l'article 59 de la loi fédérale sur la protection de la nature, y était réaffirmée, dans des termes quasiment identiques, à l'article 3 (par. 1)¹⁷. La principale réforme introduite par la loi sur les recours en matière d'environnement consistait à étendre la possibilité de mener un action de groupe à d'autres décisions que celles prévues par la loi fédérale sur la protection de la nature¹⁸. La loi sur les recours en matière d'environnement a été modifiée en 2017 afin d'étendre son champ d'application, initialement restreint aux questions visées au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, aux questions relevant du paragraphe 3 dudit article¹⁹.

23. Comme suite à l'abolition, en 2009, des dispositions susmentionnées de la loi fédérale sur la protection de la nature, la reconnaissance des organisations de protection de l'environnement est désormais régie exclusivement par l'article 3 de la loi sur les recours en matière d'environnement. Depuis 2009, le paragraphe 1 (2^e phrase) dudit article dispose ce qui suit :

Une *Vereinigung* est reconnue si :

- 1) Selon ses statuts, elle œuvre par principe, et pas seulement de manière temporaire, en faveur de la réalisation des objectifs de protection de l'environnement ;
- 2) À la date considérée, elle existe depuis au moins trois ans et, pendant cette période, a mené les activités prévues au point 1 ;
- 3) Elle offre des garanties de bonne exécution de ses fonctions ; son activité antérieure (type et portée), sa composition et son efficacité sont prises en compte à cet égard ;
- 4) Elle promeut des objectifs d'utilité publique tels que définis à l'article 52 du Code fiscal (*Abgabenordnung*) ;
- 5) Elle permet à toute personne qui soutient ses objectifs de devenir membre ; ses membres sont réputés être des personnes qui bénéficient, dès leur adhésion, d'un droit de vote complet à son assemblée générale ; les *Vereinigungen* dont au moins les trois quarts des membres sont des personnes morales peuvent être exemptées de l'obligation mentionnée dans la première moitié de la présente phrase si la majorité de ces personnes morales satisfont elles-mêmes à cette obligation²⁰.

24. En 2009, le texte de l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) a été « refondu » comme indiqué ci-dessus. Avant cette refonte, le cinquième alinéa établissait le critère suivant :

La reconnaissance est accordée si l'adhésion à la *Vereinigung* avec droit de vote complet à l'assemblée générale est ouverte à toute personne qui soutient les objectifs de la *Vereinigung* ; il peut être dérogé à l'obligation énoncée dans la première phrase dans le cas des *Vereinigungen* dont tous les membres sont des personnes morales si la majorité de ces personnes morales satisfont à ladite obligation²¹.

25. Les organisations de protection de l'environnement qui mènent leurs activités dans une seule province fédérale (*Bundesland*) doivent adresser leur demande de reconnaissance au ministère compétent de la province concernée, conformément au paragraphe 3 de l'article 3 de la loi sur les recours en matière d'environnement. Celles qui exercent leurs activités dans deux provinces fédérales ou plus doivent adresser leur demande de

¹⁶ Ibid., p. 4.

¹⁷ Ibid., p. 18.

¹⁸ Ibid., p. 4.

¹⁹ Commentaires de l'auteur de la communication sur le projet de conclusions, 15 juillet 2021, p. 2.

²⁰ Communication, p. 3 et 13 ; réponse de la Partie à la communication, p. 5 ; déclaration liminaire de l'auteur de la communication à l'audition, 3 juillet 2018, p. 2.

²¹ Réponse de la Partie à la communication, p. 18.

reconnaissance à l'Agence fédérale de l'environnement, conformément au paragraphe 2 (1^{re} phrase) du même article²².

Qualité pour contester des décisions devant les tribunaux

26. La qualité pour contester en justice des décisions émanant des autorités publiques est régie par l'article 19 (par. 4) de la Constitution, ou Loi fondamentale (*Grundgesetz*), qui dispose que quiconque est lésé dans ses droits (subjectifs) par les pouvoirs publics dispose d'un recours juridictionnel, mais cette disposition ne s'étend pas aux violations du droit public (droits objectifs)²³. L'article 42 du Code de procédure judiciaire administrative (*Verwaltungsgerichtsordnung*) limite également le contrôle juridictionnel administratif aux violations des droits subjectifs²⁴.

27. L'article 2 de la loi sur les recours en matière d'environnement dispose que les organisations reconnues peuvent contester en justice certaines décisions administratives en matière d'environnement sans avoir à alléguer une violation de leurs propres droits. Toutefois, pour satisfaire aux prescriptions de l'article 2 (par. 1), une organisation doit être reconnue en application de l'article 3 (par. 1) de ladite loi (voir par. 22 à 24 ci-dessus)²⁵. A également qualité pour agir toute organisation de protection de l'environnement ayant déposé auprès de l'autorité compétente une demande de reconnaissance en vertu de l'article 3 (par. 1), à condition qu'elle satisfasse aux critères applicables et que les raisons pour lesquelles aucune décision n'a encore été prise concernant sa reconnaissance ne relèvent pas de sa compétence. Les organisations de protection de l'environnement étrangères doivent également avoir demandé leur reconnaissance en vertu de l'article 3 (par. 1) de la loi sur les recours en matière d'environnement afin d'avoir qualité pour agir conformément à l'article 2 (par. 1), mais elles ne sont pas tenues d'indiquer pourquoi la procédure de reconnaissance n'est pas encore achevée²⁶.

Autres dispositions constitutionnelles

28. Plusieurs autres dispositions de la Loi fondamentale sont également applicables :

- a) L'article 3 (par. 1), qui consacre le principe de non-discrimination²⁷ ;
- b) L'article 20, qui dispose que les autorités compétentes et les tribunaux ne peuvent prendre de décisions contraires aux dispositions expresses de tout texte de loi²⁸ ;
- c) L'article 93 (par. 1, al. 4a), qui dispose que quiconque estime avoir été lésé par les pouvoirs publics peut former un recours constitutionnel²⁹.

B. Rappel des faits

Types d'organisations non gouvernementales de protection de l'environnement dans la Partie concernée

29. Il existe dans la Partie concernée différents types d'organisations non gouvernementales de protection de l'environnement, le plus courant étant l'association à but non lucratif enregistrée et dotée de la capacité juridique (voir par. 12 ci-dessus). Les associations dotées de la capacité juridique n'agissant pas dans un but non lucratif sont moins courantes, mais encore très répandues. Il ressort du registre officiel des associations qu'en 2011, 8 497 associations (à but lucratif ou non lucratif) étaient enregistrées dans le domaine de la protection de l'environnement et de la nature. Comme suite à une réforme de la Loi

²² Communication, p. 3.

²³ Ibid., p. 7 ; réponse de la Partie à la communication, p. 8 et 9.

²⁴ Communication, p. 7.

²⁵ Ibid., p. 2 et 3 ; réponse de la Partie à la communication, p. 4 et 8.

²⁶ Réponse de la Partie à la communication, p. 27.

²⁷ Commentaires de la Partie relatifs à la recevabilité préliminaire, 1^{er} mars 2016, par. 2 et 3.

²⁸ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 17 avril 2018, p. 2.

²⁹ Ibid. Une traduction anglaise de la Loi fondamentale figure dans la réponse de la Partie à la communication (note de bas de page n° 6).

fondamentale, les organisations de protection de l'environnement sont de plus en plus souvent constituées en fondations à but non lucratif (on en comptait plus de 1 800 en février 2016)³⁰. En février 2016, au moins 282 organisations de protection de l'environnement étaient reconnues en vertu de la loi sur les recours en matière d'environnement³¹. À la fin du premier semestre de 2018, 327 organisations de protection de l'environnement étaient reconnues³².

Statut de l'auteur de la communication dans la Partie concernée

30. L'organisation auteure de la communication avait le statut d'association enregistrée (*Verein*, voir par. 13 ci-dessus) de sa création en 1963 jusqu'en 1973³³. En 1973, (c'est-à-dire avant l'inscription de critères de reconnaissance dans la loi fédérale sur la protection de la nature et dans la loi sur les recours en matière d'environnement), elle a pris le statut de fondation dotée de la capacité juridique³⁴.

31. Le budget annuel de l'auteur de la communication pour 2017 était financé à 45 % par les cotisations versées par des membres bienfaiteurs ne satisfaisant pas aux conditions requises pour avoir qualité de membres au sens de la loi de la Partie concernée³⁵. En février 2016, l'auteur de la communication employait en permanence 247 personnes et était soutenue par plus de 500 000 membres bienfaiteurs³⁶. En 2020, elle comptait 702 000 membres bienfaiteurs³⁷. Au regard du nombre de ses membres bienfaiteurs, de ses effectifs et de ses résultats financiers, l'auteur de la communication est l'une des plus grandes organisations de protection de l'environnement de la Partie concernée³⁸.

32. L'organisation auteure de la communication poursuit toujours les mêmes objectifs environnementaux à but non lucratif qu'à sa création, lorsqu'elle était une association à but non lucratif enregistrée (*Verein*). Seule sa forme juridique a changé³⁹.

33. À ce jour, l'auteur de la communication n'a pas soumis de demande de reconnaissance en tant qu'organisation de protection de l'environnement en vertu de l'article 3 (par. 1) de la loi sur les recours en matière d'environnement⁴⁰.

Statut d'observateur dont dispose Greenpeace dans la Partie concernée

34. L'organisation ayant statut d'observateur Greenpeace-Allemagne, fondée en 1980, figure elle aussi parmi les plus grandes organisations de protection de l'environnement de la Partie concernée, au regard du nombre de ses parrains, de ses effectifs et de ses résultats financiers. En février 2017, elle comptait 230 employés, plus de 5 000 bénévoles et plus de 580 000 parrains, qui faisaient des dons mais n'avaient pas le droit de vote ou d'autres droits liés au statut de membre⁴¹. Elle a le statut d'association enregistrée (*Verein*) à but non lucratif depuis 1980⁴².

35. Greenpeace-Allemagne est une organisation de caractère associatif, mais tous ses parrains ne disposent pas automatiquement d'un droit de vote. Cependant, tout parrain peut acquérir ce droit lors de l'assemblée générale en devenant membre actif de l'un des plus de 100 groupes locaux existants⁴³.

³⁰ Communication, p. 2.

³¹ Ibid., p. 6 ; réponse de la Partie à la communication, p. 9.

³² Déclaration liminaire de la Partie à l'audition, 4 juillet 2018, p. 2.

³³ Réponse de la Partie à la communication, p. 3.

³⁴ Communication, p. 6 ; réponse de la Partie à la communication, p. 3.

³⁵ Réponse de la Partie à la communication, p. 3 et 4 ; commentaires de l'auteur de la communication sur la réponse de la Partie à la communication, 7 février 2017, p. 4.

³⁶ Commentaires de l'auteur de la communication sur la réponse de la Partie à la communication, 7 février 2017, p. 5.

³⁷ Commentaires de l'auteur de la communication sur le projet de conclusions, 15 juillet 2021, p. 4.

³⁸ Communication, p. 8.

³⁹ Communication, p. 6.

⁴⁰ Réponse de la Partie à la communication, p. 6.

⁴¹ Déclaration soumise par Greenpeace-Allemagne, en sa qualité d'observateur, 8 février 2017, p. 2 à 4.

⁴² Ibid., p. 2.

⁴³ Ibid., p. 4.

36. La demande de reconnaissance que Greenpeace-Allemagne avait déposée le 22 avril 2015 en application de l'article 3 (par. 1) de la loi sur les recours en matière d'environnement a été rejetée le 1^{er} mars 2016 au motif qu'elle ne remplissait pas le critère énoncé à l'alinéa 5 de la deuxième phrase du paragraphe 1 dudit article (voir par. 23 ci-dessus)⁴⁴. Le 5 avril 2016, Greenpeace-Allemagne a déposé un recours administratif contre cette décision⁴⁵. Le 1^{er} août 2016, le recours formé par Greenpeace-Allemagne a été rejeté et, le 1^{er} septembre 2016, l'ONG a demandé un contrôle juridictionnel, en faisant valoir, entre autres, que l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) était incompatible avec le droit de l'Union européenne et l'article 9 de la Convention⁴⁶.

37. La procédure a été suspendue le 5 mars 2017 dans l'attente des conclusions du Comité relatives à la présente communication⁴⁷.

C. Recours internes, recours internationaux et recevabilité

38. L'auteure de la communication affirme qu'elle n'a pas soumis de demande de reconnaissance ni utilisé de recours internes parce qu'il aurait été vain de le faire⁴⁸. Elle considère qu'il tombe sous le sens que les fondations ne sont pas couvertes par l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) de la loi sur les recours en matière d'environnement et que toute demande serait assurément rejetée, le libellé de la loi étant très clair⁴⁹. Elle fait observer qu'au cours des débats législatifs relatifs à l'article 3 (par. 1), la demande présentée par un groupe politique en vue d'inclure les fondations dans la catégorie des organisations pouvant être reconnues avait été explicitement rejetée⁵⁰. Elle affirme que compte tenu du libellé, sans ambiguïté, du paragraphe 1 (2^e phrase, al. 5) dudit article et du processus législatif ayant abouti à son adoption, il est clair qu'au regard de l'article 20 de la Loi fondamentale (voir par. 28 b) ci-dessus), les autorités nationales et les tribunaux nationaux n'ont pas le pouvoir discrétionnaire d'interpréter cette disposition comme permettant de reconnaître les fondations⁵¹.

39. L'auteure de la communication affirme que sa situation n'est pas comparable à celle de Greenpeace-Allemagne, car cette dernière est une association enregistrée qui compte des membres, dont certains ont un droit de vote spécial, alors que WWF-Allemagne est une fondation et ne peut en aucun cas satisfaire à l'exigence énoncée à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) de la loi sur les recours en matière d'environnement, concernant le droit de vote de ses membres puisqu'elle n'a pas de membres⁵².

40. L'auteure de la communication affirme que seule la Cour constitutionnelle fédérale peut abroger ou déclarer invalide une loi (ou certaines de ses parties) au motif qu'elle est inconstitutionnelle⁵³. Les personnes physiques et morales privées ont la possibilité de saisir la Cour constitutionnelle en vertu de l'article 93 (par. 1, al. 4a) de la Loi fondamentale, après épuisement de toutes les voies de recours nationales et seulement lorsqu'elles satisfont aux exigences élevées en matière de recevabilité⁵⁴. Les tribunaux administratifs ne peuvent pas

⁴⁴ Ibid. ; Réponse de la Partie à la communication, p. 6.

⁴⁵ Déclaration soumise par Greenpeace-Allemagne, en sa qualité d'observateur, 8 février 2017, p. 3 et 4.

⁴⁶ Réponse de la Partie à la communication, p. 6 et 7 ; Déclaration soumise par Greenpeace-Allemagne, en sa qualité d'observateur, 8 février 2017, p. 3.

⁴⁷ Réponse de l'auteure de la communication aux questions, 17 avril 2018, p. 4.

⁴⁸ Communication, p. 9 et 10 ; Réponse de l'auteure de la communication aux questions du Comité, 17 avril 2018, p. 2 et 3.

⁴⁹ Communication, p. 10 ; Réponse de l'auteure de la communication aux questions du Comité, 17 avril 2018, p. 2.

⁵⁰ Communication, p. 10.

⁵¹ Réponse de l'auteure de la communication aux questions du Comité, 17 avril 2018, p. 2.

⁵² Commentaires de l'auteure de la communication sur la réponse de la Partie à la communication, 7 février 2017, p. 1 et 2.

⁵³ Communication, p. 9 ; Réponse de l'auteure de la communication aux questions du Comité, 17 avril 2018, p. 2.

⁵⁴ Réponse de l'auteure de la communication aux questions, 17 avril 2018, p. 2.

modifier la loi ou statuer sur la base d'une interprétation qui serait en contradiction avec les termes de la législation⁵⁵.

41. L'auteur de la communication allègue en outre que le contrôle de la Cour constitutionnelle est limité aux violations présumées des droits fondamentaux nationaux et ne peut donc porter sur l'interprétation des traités internationaux ou l'interprétation du droit de l'Union européenne par le législateur. Elle reconnaît que le principe de non-discrimination énoncé à l'article 3 de la Loi fondamentale est un exemple de droit national fondamental, mais elle affirme que cette disposition n'est violée que dans les cas où la discrimination opérée par le législateur est arbitraire (c'est-à-dire dépourvue de toute raison objective). Elle affirme que la différence de structure juridique entre une association enregistrée et une fondation serait considérée en soi comme un critère de distinction suffisant pour justifier une discrimination au regard du droit national⁵⁶.

42. L'auteur de la communication affirme également que la procédure de rejet, y compris la procédure de recours administratif obligatoire, serait très longue, et cite en exemple le délai de plus de quinze mois qui s'est écoulé entre le dépôt de la demande de reconnaissance par Greenpeace-Allemagne et la réception de la décision administrative finale confirmant le rejet (voir par. 36 ci-dessus)⁵⁷.

43. L'auteur de la communication affirme en outre que la possibilité d'obtenir une décision préjudicielle de la Cour de justice de l'Union européenne ne constitue pas un recours utile au regard du droit de la Partie concernée. Elle indique tout d'abord qu'en application du droit procédural allemand, les parties ne peuvent pas demander à n'importe quelle juridiction administrative de soumettre une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne. Seul le Tribunal administratif fédéral, en sa qualité de juridiction de dernier ressort, est tenue par l'article 267 (par. 3) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de renvoyer toute question préjudicielle soulevée devant lui, mais les parties elles-mêmes n'ont aucun moyen de demander à la Cour de justice de l'Union européenne de statuer sur une telle question. Ce n'est qu'après que le Tribunal administratif fédéral a rendu sa décision finale que les parties peuvent déposer un recours devant la Cour constitutionnelle pour défaut de renvoi. L'auteur de la communication fait toutefois observer qu'en pratique, ce recours est limité et que si la plainte constitutionnelle aboutissait, la Cour constitutionnelle devait renvoyer l'affaire à la juridiction de dernier ressort pour qu'elle rende une nouvelle décision⁵⁸.

44. La Partie concernée fait observer que l'auteur de la communication n'a jamais présenté de demande de reconnaissance en application de l'article 3 (par. 1) de la loi sur les recours en matière d'environnement et qu'en cas de rejet d'une telle demande, l'auteur pourrait contester ce rejet en alléguant que l'alinéa 5 de la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 3 ne constitue pas un motif raisonnable au regard du droit interne, du droit de l'Union européenne ou du droit international, ou qu'il est incompatible avec ce droit⁵⁹.

45. La Partie concernée reconnaît que Greenpeace-Allemagne est une association enregistrée et que l'auteur de la communication est une fondation, mais considère que les deux organisations ont en commun de ne pas satisfaire à la prescription relative à l'existence d'une structure interne démocratique figurant à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) de la loi sur les recours en matière d'environnement. Elle affirme que le cas de Greenpeace-Allemagne montre que le droit national prévoit des moyens de recours effectifs et suffisants⁶⁰.

46. Plus précisément, la Partie concernée affirme que, dans le cadre d'une telle contestation, un tribunal administratif devrait examiner si l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) de la loi sur les recours en matière d'environnement est compatible, entre autres, avec l'article 3 (par. 1) de la Loi fondamentale, qui énonce le principe constitutionnel de non-discrimination. Si le tribunal concluait à une possible violation, il devrait saisir la Cour

⁵⁵ Communication, p. 10.

⁵⁶ Réponse de l'auteur de la communication aux questions, 17 avril 2018, p. 2 et 3.

⁵⁷ Ibid., p. 2.

⁵⁸ Ibid., p. 3 et 4.

⁵⁹ Commentaires de la Partie relatifs à la recevabilité préliminaire, 1^{er} mars 2016, par. 2.

⁶⁰ Réponse de la Partie à la communication, p. 6 et 7.

constitutionnelle fédérale. La Partie concernée affirme en outre que le tribunal administratif devrait examiner si l'article 3 (par. 1) est conforme aux directives de l'Union européenne transposant la Convention dans le droit européen. Si le tribunal concluait à une possible violation, il pourrait demander à la Cour de justice de l'Union européenne de statuer à titre préjudiciel ; une juridiction de dernier ressort serait tenue de le faire⁶¹.

47. L'observateur Greenpeace-Allemagne convient avec l'auteur de la communication qu'il serait juridiquement impossible ou du moins parfaitement inutile que l'auteur de la communication soumette une demande de reconnaissance, compte tenu des prescriptions de l'article 20 de la Loi fondamentale et des différences de structure entre les deux organisations⁶².

D. Questions de fond

Article 3 (par. 4), lu conjointement avec l'article 2 (par. 5)

48. L'auteur de la communication affirme que la Convention vise à inclure le plus large éventail possible d'organisations de protection de l'environnement dans son champ d'application en tant que titulaires de droits, afin que ses objectifs soient dûment mis en œuvre. Elle estime que cela ressort également de la référence faite, à l'article 3 (par. 4) de la Convention, aux « associations, organisations ou groupes » au sujet des entités auxquelles il convient d'accorder la reconnaissance. Elle affirme que les Parties devraient soutenir divers types d'organisations, et pas seulement celles qui ont un statut juridique particulier⁶³.

49. L'auteur de la communication ajoute que l'article 2 (par. 5) de la Convention dispose seulement que les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement doivent être réputées avoir un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel et, donc, faire partie du « public concerné », et que les prescriptions relatives aux « conditions pouvant être requises en droit interne » ne doivent pas être utilisées à mauvais escient. Elle affirme que ce terme ne laisse pas de marge de manœuvre quant à la mesure dans laquelle l'obligation doit être respectée, mais seulement quant aux moyens de s'en acquitter. Elle affirme également que les Parties ne peuvent pas introduire ou maintenir des dispositions législatives nationales qui portent atteinte à l'obligation en question ou entrent en contradiction avec elle, et renvoie à cet égard à la publication *La Convention d'Aarhus : Guide d'application*⁶⁴.

50. L'auteur de la communication considère que le terme *Vereinigung* figurant à l'article 3 de la loi sur les recours en matière d'environnement englobe toutes les formes de groupes et d'organisations. Elle affirme que le non-respect qu'elle allègue n'a rien à voir avec ce terme, mais plutôt avec le fait que, pour être reconnu, un groupe doit non seulement avoir des membres et une structure démocratique, mais aussi remplir l'ensemble des cinq critères énoncés à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase) de la loi sur les recours en matière d'environnement (voir par. 23 ci-dessus)⁶⁵.

51. L'auteur de la communication affirme que, comme on peut le constater dans la pratique, le cadre juridique actuel est tel que seule une association enregistrée (ou une société coopérative dans ce qu'elle appelle « le cas improbable » où une telle société est organisée comme une entité à but non lucratif) remplirait toutes les conditions requises⁶⁶. Elle affirme également que les sociétés coopératives de la Partie concernée existent principalement dans le domaine de la protection des consommateurs, dans le secteur de la construction et dans le secteur bancaire, ou sous la forme de coopératives de vente ou de production, et ne sont pas

⁶¹ Commentaires de la Partie relatifs à la recevabilité préliminaire, 1^{er} mars 2016, par. 2 et 3.

⁶² Déclaration soumise par Greenpeace-Allemagne, en sa qualité d'observateur, 8 février 2017, p. 3.

⁶³ Communication, p. 5 et 8.

⁶⁴ Ibid., p. 5, et déclaration liminaire de l'auteur de la communication à l'audition, 3 juillet 2018, p. 4, citant tous deux la publication des Nations Unies, numéro de vente F.13.II.E.3, p. 44 et 45.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Communication, p. 4 ; déclaration liminaire de l'auteur de la communication à l'audition, 3 juillet 2018, p. 2.

des organisations environnementales⁶⁷. Elle fait observer qu'en application de l'article 3 (par. 1) de la loi sur les recours en matière d'environnement seules les organisations dotées de la personnalité juridique peuvent obtenir reconnaissance, ce qui exclut donc les initiatives citoyennes⁶⁸.

52. L'auteure de la communication affirme que le rapport entre les reconnaissances potentielles et les reconnaissances accordées (voir par. 29 ci-dessus) fait apparaître un déséquilibre considérable en ce qui concerne les possibilités qu'ont les organisations de protection de l'environnement de la Partie concernée d'exercer les droits que leur confère la Convention⁶⁹.

53. L'auteure de la communication affirme également que, contrairement à ce que prétend la Partie concernée, il est très difficile de satisfaire à toutes les conditions énoncées à l'article 3 de la loi sur les recours en matière d'environnement, en particulier pour les groupes locaux. Elle déclare que, pour des organisations comme Greenpeace, cela imposerait de mener une restructuration absolument disproportionnée d'une entité bien établie et professionnelle, et que pour des fondations telles que l'auteure de la communication, une restructuration n'est même pas possible au regard du droit allemand des sociétés⁷⁰. Elle affirme que l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) de la loi sur les recours en matière d'environnement aboutit à une situation dans laquelle les deux plus grandes organisations de protection de l'environnement de la Partie concernée, que les membres du public ont choisi de soutenir et de considérer comme leurs associations, et qui comptent chacune plus de 500 000 membres bienfaiteurs ou parrains, sont exclues de la reconnaissance⁷¹.

54. L'auteure de la communication affirme que l'article 3 (par.1, 2^e phrase, al. 5) de la loi sur les recours en matière d'environnement est contraire au principe d'équivalence, puisqu'il n'existe pas d'obligation équivalente d'obtenir reconnaissance dans d'autres domaines, comme la protection des consommateurs ou les droits des personnes handicapées⁷².

55. Enfin, l'auteure de la communication affirme que les conditions de reconnaissance restrictives énoncées à l'article 3 (par. 1) de la loi sur les recours en matière d'environnement ont un effet discriminatoire à l'égard des ONG de protection de l'environnement étrangères qui ont une reconnaissance officielle dans leurs juridictions respectives mais qui ne satisfont pas aux conditions formelles de reconnaissance énoncées à l'article 3 (par. 1). Par exemple, la fondation autrichienne de protection des animaux VIER PFOTEN est reconnue en Autriche mais ne le serait pas dans la Partie concernée⁷³.

56. La Partie concernée affirme que le paragraphe 1 de l'article 3 de la loi sur les recours en matière d'environnement, y compris l'alinéa 5 de la deuxième phrase, énonce des critères objectifs conformes aux articles 2 (par. 5) et 3 (par. 4) de la Convention⁷⁴. Elle affirme également que les Parties disposent d'une marge de manœuvre pour élaborer leurs dispositions nationales relatives à la reconnaissance, sous réserve de respecter les critères suivants tirés des pages pertinentes du Guide d'application :

- a) Les conditions ne sont pas excessivement pesantes ou inspirées par des mobiles politiques ;
- b) Les exigences sont conformes aux principes de la Convention, tels que la non-discrimination et l'élimination ou la réduction des obstacles techniques et financiers ;
- c) Les exigences sont objectives et ne sont pas indûment restrictives ;

⁶⁷ Communication, p. 5.

⁶⁸ Ibid., p. 4 et 5 ; déclaration liminaire de l'auteure de la communication à l'audition, 3 juillet 2018, p. 3.

⁶⁹ Communication, p. 6.

⁷⁰ Déclaration liminaire de l'auteure de la communication à l'audition, 3 juillet 2018, p. 5.

⁷¹ Commentaires de l'auteure de la communication sur la réponse de la Partie à la communication, 7 février 2017, p. 3.

⁷² Communication, p. 6.

⁷³ Ibid., p. 7 et 8.

⁷⁴ Déclaration de la Partie sur la recevabilité, 1^{er} mars 2016, par. 4 ; réponse de la Partie à la communication, p. 12.

d) Le cadre juridique national facilite la constitution d'ONG et leur participation constructive de celles-ci aux affaires publiques⁷⁵.

57. La Partie concernée considère que les griefs de l'auteur de la communication ne portent pas sur le dernier des critères susmentionnés, qui concerne la création d'organisations de protection de l'environnement et le soutien à leurs activités en général. Ils portent plutôt sur les critères prétendument excessivement restrictifs régissant la reconnaissance des organisations de protection de l'environnement, qui auraient une incidence négative sur la capacité de ces organisations à exercer les droits qu'elles tiennent de l'article 9 (par. 2). La Partie concernée affirme qu'elle soutient les associations, organisations et groupes de protection de l'environnement conformément aux prescriptions figurant à l'article 3 (par. 4) de la Convention⁷⁶.

58. La Partie concernée fait observer que la définition du terme *Vereinigungen* figurant à l'article 3 de la loi sur les recours en matière d'environnement est extrêmement large et englobe toutes les organisations environnementales, indépendamment de leur degré de structuration ou de leur forme juridique. Ce terme a été choisi par le législateur pour couvrir toutes les « associations, organisations ou groupes » au sens de l'article 3 (par. 4) de la Convention, y compris les associations sans capacité juridique et les initiatives citoyennes, à condition qu'elles aient un certain degré d'organisation interne et un statut⁷⁷.

59. La Partie concernée affirme qu'il ressort clairement du paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention, lu conjointement avec le paragraphe 4 du même article, que la Convention considère que les organisations de protection de l'environnement sont constituées d'un ensemble de personnes, point qui, selon elle, est particulièrement clair dans la version française de la Convention. Elle affirme également que les fondations ne sont pas constituées d'un ensemble de personnes physiques ou morales, mais un ensemble d'actifs juridiquement autonomes. Elle en conclut que l'utilisation du terme *Vereinigungen* va au-delà des exigences de la Convention, même si elle exclut les fondations⁷⁸.

60. La Partie concernée affirme que le critère relatif à l'existence d'une structure interne démocratique, énoncé à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) de la loi sur les recours en matière d'environnement n'est pas inspiré par des motifs politiques. Ce critère découle plutôt du fait que la Convention est considérée comme un instrument de démocratie environnementale et il va dans le sens des dispositions de la Convention sur la reconnaissance des organisations environnementales. La Partie concernée soutient que ce critère garantit la légitimité des organisations de protection de l'environnement en tant que représentantes des intérêts du grand public, ce qui renforce le fonctionnement de l'État démocratique fondé sur la primauté du droit. Il permet d'éviter les influences inappropriées, de garantir que l'organisation de protection de l'environnement concernée poursuivra effectivement des objectifs environnementaux après avoir obtenu sa reconnaissance et d'empêcher une organisation environnementale de viser, une fois reconnue, des objectifs qui ne servent pas la protection de l'environnement⁷⁹.

61. La Partie concernée soutient que les prescriptions figurant à l'article 3 (par. 1) de la loi sur l'environnement ne sont pas excessivement pesantes, car elles n'impliquent pas d'effort administratif et ne dépendent pas de circonstances extérieures échappant partiellement ou totalement au contrôle de l'organisation concernée. Elle affirme que le grand nombre d'organisations de protection de l'environnement qui étaient reconnues à la fin de 2016 (312 organisations, y compris aux niveaux fédéral et provincial) montre que les conditions énoncées à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) ne sont pas indûment difficiles à respecter⁸⁰.

⁷⁵ Réponse de la Partie à la communication, p. 10 et 12.

⁷⁶ Ibid., p. 12 et 13 ; Déclaration de la Partie à l'audition, 4 juillet 2018, p. 1.

⁷⁷ Commentaires de la Partie sur la recevabilité préliminaire, 1^{er} mars 2016, par. 4 et 5 ; Réponse de la Partie à la communication, p. 13 et 15.

⁷⁸ Réponse de la Partie à la communication, p. 14.

⁷⁹ Ibid., p. 16 et 19 à 21.

⁸⁰ Ibid., p. 21 et 22.

62. La Partie concernée estime que l'argument de l'auteur de la communication selon lequel le faible nombre d'organisations de protection de l'environnement reconnues montre que l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) de la loi sur les recours en matière d'environnement est trop restrictif, n'est pas pertinent. Premièrement, toutes les organisations, à l'exception des fondations, peuvent, par principe, être reconnues en vertu de l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) de la loi sur les recours en matière d'environnement. Deuxièmement, l'auteur de la communication suggère à tort que toutes les organisations de protection de l'environnement ont intérêt à être reconnues en application de l'article 3 de la loi sur les recours en matière d'environnement. La Partie concernée juge révélateur que 98 des 149 demandes déposées au niveau fédéral entre 2006 et novembre 2016 aient été approuvées, et seulement trois rejetées. Elle indique que 18 demandes sont toujours en cours de traitement, et que les autres demandes ont été retirées. Elle affirme que, pour autant que l'on puisse en juger, une seule demande a été retirée en raison du critère énoncé à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) et qu'aucune des décisions de rejet prises par les provinces n'était fondée sur le non-respect de ce critère. Elle avance que, dans la plupart des cas où l'Agence fédérale de l'environnement était l'autorité compétente pour accorder la reconnaissance, les organisations ont retiré leur demande après avoir été informées qu'elles n'avaient pas réussi à prouver de manière adéquate qu'elles satisfaisaient au premier critère (promouvoir essentiellement des objectifs relatifs à la protection de l'environnement) ou au deuxième critère (exercer correctement ses fonctions) de l'article 3 (par. 1) (voir par. 23 ci-dessus)⁸¹.

63. La partie concernée cite un certain nombre d'organisations, petites et grandes, qui ont été reconnues, comme Nature and Biodiversity Conservation Union (NABU) et Friends of the Earth-Allemagne (BUND)⁸².

64. La partie concernée affirme en outre que les conditions d'obtention de la reconnaissance énoncées à l'article 3 (par. 1) de la loi sur les recours en matière d'environnement ne sont pas discriminatoires à l'égard des organisations de protection de l'environnement étrangères. Elle considère que ces conditions s'appliquent de la même manière aux organisations de protection de l'environnement allemandes et étrangères et que les organisations de protection de l'environnement étrangères ne sont pas moins bien traitées lorsqu'elles font appel d'une décision, puisque l'article 2 (par. 2) de la loi prévoit que les recours administratifs sont recevables dans le cas des organisations qui ont déposé une demande de reconnaissance et qui satisfont aux critères établis, mais qui n'ont pas encore obtenu la reconnaissance pour des raisons ne relevant pas de leur compétence. Elle affirme que l'article 2 (par. 2, 2^e phrase) dispose explicitement qu'il ne peut pas être reproché à une organisation de protection de l'environnement étrangère de ne pas avoir soumis de demande de reconnaissance à une date antérieure à la période considérée. La Partie concernée rejette l'idée qu'elle a l'obligation, en vertu de la Convention, de reconnaître toute organisation qui a été reconnue par un autre État⁸³.

65. La Partie concernée déclare que, comme le Comité l'a reconnu dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/31 (Allemagne), on peut s'attendre à ce que les organisations de protection de l'environnement formulent ou reformulent leurs statuts de manière à satisfaire aux prescriptions de la loi sur les recours en matière d'environnement⁸⁴. De plus, une organisation de protection de l'environnement ayant le statut de fondation peut créer une association de soutien (*Förderverein*) dotée d'une structure interne démocratique, sans grandes contraintes financières et administratives. La Partie concernée affirme à cet égard que les lois relatives à la création d'associations ne sont pas très strictes⁸⁵.

66. Greenpeace-Allemagne, en sa qualité d'observateur, affirme qu'il convient d'écarter la suggestion de la Partie concernée selon laquelle l'auteur de la communication pourrait créer une association de soutien, c'est-à-dire une entité ayant une personnalité juridique différente qui pourrait être reconnue en application de la loi sur les recours en matière d'environnement. Elle affirme également que les membres du public font confiance à

⁸¹ Ibid., p. 22 et 23.

⁸² Ibid., p. 25 et 26 ; déclaration liminaire de la Partie à l'audition, 4 juillet 2018, p. 3.

⁸³ Réponse de la Partie à la communication, p. 26 à 29.

⁸⁴ Ibid., p. 23, citant ECE/MP/PP/C.1/2014/8, par. 72.

⁸⁵ Ibid., p. 23 et 24.

l'auteure de la communication et à Greenpeace-Allemagne, qui travaillent sur les questions environnementales, les comprennent et remplissent tous les autres critères énoncés à l'article 3 (par. 1) de la loi sur les recours en matière d'environnement. Elle avance qu'une nouvelle association constituée de membres dotés d'un droit de vote complet ne serait pas reconnue immédiatement en application de la loi sur les recours en matière d'environnement et probablement pas du tout si elle fonctionnait simplement comme un paravent pour d'autres entités juridiques. Elle affirme qu'une telle association nouvellement créée ne représenterait pas automatiquement les mêmes membres du public, puisque ceux-ci pourraient choisir ou non de devenir membres⁸⁶.

67. Enfin, Greenpeace-Allemagne affirme qu'il n'est pas possible pour l'auteure de la communication de redevenir une organisation de caractère associatif et qu'il n'est pas non plus simple pour Greenpeace de modifier ses statuts. Elle fait observer que l'auteure de la communication et Greenpeace-Allemagne existaient bien avant la loi sur les recours en matière d'environnement et que le choix de leur mode de fonctionnement était dûment motivé. Elle est d'avis que le critère relatif au caractère démocratique de la structure interne a pu être établi en ayant ces deux organisations à l'esprit et en vue de les empêcher d'exercer les droits découlant de la loi sur les recours en matière d'environnement⁸⁷.

Article 3 (par. 6)

68. L'auteure de la communication affirme que les modifications apportées à la loi fédérale sur la protection de la nature et à la loi sur les recours en matière d'environnement en 2002, 2006 et 2009 (voir par. 20 à 23 ci-dessus) ont entraîné un nouveau durcissement des critères de reconnaissance et constituent donc une violation de l'article 3 (par. 6) de la Convention. Elle affirme qu'auparavant, une simple adhésion en soutien à l'organisation, sans droit de vote formel, était suffisante, ce qui permettait à un plus grand nombre d'organisations de prétendre à la reconnaissance⁸⁸.

69. La Partie concernée affirme que l'article 3 (par. 6) ne contient pas de clause de non-régression absolue et, rappelant les conclusions du Comité sur la communication ACCC/C/2004/7 (Hongrie) à cet égard, fait observer que la Réunion des Parties n'a pas approuvé de conclusions et de recommandations qui indiqueraient le contraire. Elle affirme également que la modification apportée en 2009 n'a pas durci les critères de reconnaissance, mais a plutôt consisté à clarifier les prescriptions de la loi à la lumière de la jurisprudence, et qu'en tout état de cause, elle respecte la norme minimale établie par la Convention⁸⁹.

Article 9 (par. 2)

70. L'auteure de la communication affirme que le fait que la Partie concernée n'accorde pas la reconnaissance aux organisations de protection de l'environnement conformément aux prescriptions figurant à l'article 3 (par. 4) de la Convention entraîne une violation de l'article 9 (par. 2). Il affirme également que la loi sur les recours en matière d'environnement, telle que modifiée, indique clairement que les droits énoncés à l'article 9 (par. 2) doivent être exercés par l'intermédiaire d'organisations de protection de l'environnement⁹⁰.

71. L'auteure de la communication affirme qu'aucun membre du public ne peut contester de décisions constituant une violation de la législation sur l'environnement, compte tenu des règles générales relatives à la qualité pour agir en vigueur dans la Partie concernée, à moins de pouvoir démontrer qu'il ou elle est concerné(e) à titre individuel, conformément à l'article 42 du Code de procédure administrative (voir par. 26 ci-dessus). À cet égard, elle affirme qu'aucun membre du public ne peut dénoncer en justice les violations générales (objectives) relatives à la pollution des eaux souterraines due à l'utilisation d'engrais, aux

⁸⁶ Déclaration soumise par Greenpeace-Allemagne, en sa qualité d'observateur, 8 février 2017, p. 6.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Communication, p. 7.

⁸⁹ Réponse de la Partie à la communication, p. 32 et 33.

⁹⁰ Déclaration liminaire de l'auteure de la communication à l'audition, 3 juillet 2018, p. 3.

dommages causés aux écosystèmes par les changements climatiques ou à l'autorisation des voitures qui ne respectent pas la législation⁹¹.

72. L'auteur de la communication affirme que la loi sur les recours en matière d'environnement empêche à la fois de nombreuses organisations de petite taille et deux des organisations les plus grandes et les plus compétentes (à savoir l'auteur de la communication et Greenpeace-Allemagne) d'exercer les droits qu'elles tiennent de l'article 9 de la Convention. Des millions d'Allemands participant à des initiatives citoyennes et/ou de grandes organisations de protection de l'environnement sont ainsi privés, dans la pratique, des droits que leur confère l'article 9 de la Convention. S'ils peuvent participer aux procédures d'autorisation, ils ne peuvent pas saisir la justice, que ce soit par eux-mêmes ou par l'intermédiaire de leurs « associations, organisations ou groupes »⁹².

73. L'auteur de la communication affirme que, si la Partie concernée a décidé d'appliquer l'article 9 de la Convention principalement au moyen d'une action de groupe engagée par l'intermédiaire d'associations (plutôt que par l'intermédiaire de particuliers ayant la capacité de saisir directement les tribunaux), les critères de reconnaissance applicables doivent permettre de garantir que les organisations et les initiatives citoyennes sont reconnues comme représentant le public qui les a choisies pour le représenter⁹³.

74. La Partie concernée affirme que la Convention n'exige pas que les Parties étendent à tous les membres du public les droits énoncés à l'article 9 (par. 2) de la Convention. Plus précisément, en ce qui concerne les ONG, les Parties peuvent subordonner l'exercice des droits découlant de la Convention à la condition que les organisations concernées « remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne », comme prévu à l'article 2 (par. 5) de la Convention⁹⁴.

75. Comme indiqué au paragraphe 57 ci-dessus, la Partie concernée comprend que le principal grief que l'auteur de la communication tire de l'article 9 (par. 2) porte sur l'effet des critères énoncés à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) de la loi sur les recours en matière d'environnement. En conséquence, sa position, telle qu'exposée aux paragraphes 56 à 65 ci-dessus, s'applique également à l'article 9 (par. 2).

76. Enfin, la Partie concernée affirme que la position de l'auteur de la communication selon laquelle les organisations de protection de l'environnement sont de facto les représentantes exclusives du public et tirent des droits de l'article 9 (par. 2) de la Convention dans la Partie concernée est erronée. Premièrement, toute personne dont les droits sont violés peut prétendre à une protection juridique en vertu de l'article 19 (par. 4) de la Loi fondamentale. Deuxièmement, la Convention n'exige pas que les Parties accordent les droits prévus à l'article 9 (par. 2) de la Convention à toutes les organisations qui sont soutenues, financièrement ou autrement, par une partie du public. Une telle position viderait de leur sens les prescriptions figurant à l'article 2 (par. 5) de la Convention, puisqu'elles visent à permettre aux Parties d'établir des conditions préalables à la revendication des droits découlant de la Convention⁹⁵.

III. Examen et évaluation par le Comité

77. L'Allemagne a ratifié la Convention le 15 janvier 2007. La Convention est entrée en vigueur pour l'Allemagne le 15 avril 2007, soit quatre-vingt-dix jours après le dépôt de l'instrument de ratification.

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

⁹³ Communication, p. 7 ; déclaration liminaire de l'auteur de la communication à l'audition, 3 juillet 2018, p. 4.

⁹⁴ Déclaration liminaire de la Partie à l'audition, 4 juillet 2018, p. 1.

⁹⁵ Ibid., p. 7 et 8.

Recevabilité et recours internes

78. La Partie concernée affirme que la communication devrait être jugée irrecevable au motif que l'auteur de la communication n'a pas soumis de demande de reconnaissance en application de l'article 3 (par. 1) de la loi sur les recours en matière d'environnement et que, de ce fait, elle n'a pas épuisé les recours internes, notamment en contestant devant les tribunaux nationaux toute réponse négative à une demande de reconnaissance et en demandant le renvoi d'une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne. La Partie concernée renvoie au recours formé par l'observateur, Greenpeace-Allemagne, comme suite au rejet de sa demande de reconnaissance, qui selon elle démontre que des voies de recours sont disponibles.

79. Le Comité fait observer que l'auteur de la communication est une fondation (contrairement à Greenpeace-Allemagne, qui est une association) et que la Partie concernée a elle-même déclaré que les fondations étaient exclues du champ d'application de l'article 3 (par 1, 2^e phrase, al. 5) de la loi sur les recours en matière d'environnement, sachant que le terme allemand *Vereinigung*, au sens de la loi sur les recours en matière d'environnement, exclut lui-même les fondations⁹⁶. Plus précisément, la Partie concernée a affirmé ce qui suit :

Les fondations telles que l'auteur de la communication sont des organisations de protection de l'environnemental, mais ne satisfont pas au critère établi à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) de la loi sur les recours en matière d'environnement, car elles ne sont pas organisées démocratiquement en raison de leur forme juridique. En raison de la forme juridique choisie volontairement par le fondateur, les fondations ne permettent pas aux citoyens de participer. Les citoyens peuvent uniquement agir en tant que contributeurs d'une fondation et apporter leur contribution financière sous forme de dons. Ils sont cependant empêchés dès le départ de participer à la prise de décisions à l'échelle de la fondation, ce droit ne pouvant pas non plus leur être accordé⁹⁷.

80. Compte tenu des déclarations faites par la Partie concernée, il est clair pour le Comité que toute demande de reconnaissance soumise par l'auteur de la communication au titre de l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) de la loi sur les recours en matière d'environnement serait rejetée. À cet égard, le Comité constate que le problème auquel est confrontée l'auteur de la communication diffère nettement de celui auquel se heurte Greenpeace-Allemagne, puisque cette dernière cherche à obtenir une interprétation plus large de la disposition en question, alors qu'aucune interprétation possible de l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) ne permettrait d'inclure l'auteur de la communication. Le seul recours interne dont dispose l'auteur de la communication consisterait à demander une modification du libellé de l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) de la loi sur les recours en matière d'environnement.

81. Sur ce point, la Partie concernée n'a soumis au Comité aucune jurisprudence montrant que l'auteur de la communication aurait pu demander à la Cour constitutionnelle fédérale d'annuler l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) de la loi sur les recours en matière d'environnement au motif qu'il était incompatible avec les dispositions de la Convention, et obtenir satisfaction.

82. Le Comité ne considère pas qu'une demande de décision préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne sur la compatibilité de l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) de la loi sur les recours en matière d'environnement avec les directives de l'Union européenne transposant la Convention dans le droit européen constitue un recours interne puisque le demandeur ne peut pas exiger de la juridiction nationale compétente qu'elle demande à la Cour de justice de statuer.

83. En conséquence, étant donné que les recours internes disponibles ne constituent pas un moyen de recours efficace et suffisant, le Comité déclare la communication recevable.

⁹⁶ Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 14.

⁹⁷ Ibid., p. 21.

Portée de l'examen

84. La présente communication porte sur le droit des ONG qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement de contester des décisions prises en application de l'article 6 au sujet d'activités particulières conformément à l'article 9 (par. 2) de la Convention, et notamment sur la question de savoir si les prescriptions figurant à l'article 3 (par. 1) de la loi sur les recours en matière d'environnement, concernant les critères auxquels ces organisations doivent satisfaire pour avoir le droit d'agir, sont conformes aux dispositions de la Convention.

85. Bien que la communication renvoie aux critères énoncés dans la loi sur les recours en matière d'environnement, le Comité considère que les allégations de l'auteur de la communication concernent essentiellement le critère énoncé à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5), et décide donc de se concentrer sur ce point. Ceci est conforme au pouvoir discrétionnaire général dont dispose le Comité pour ce qui est d'examiner des questions relatives au respect des dispositions, s'il le juge approprié⁹⁸. Par conséquent, le Comité examinera si, en mettant en place un critère qui empêche toutes les organisations qui ne sont pas ouvertes à l'adhésion de tous et qui n'accordent pas un droit de vote complet à chacun de leurs membres d'avoir accès aux voies de recours prévues à l'article 9 (par. 2), la Partie concernée se conforme aux prescriptions figurant à l'article 9 (par. 2) de la Convention ; il examinera aussi la question, étroitement liée à la première, de savoir si la Partie concernée se conforme aux prescriptions de l'article 3 (par. 4) de la Convention.

86. Le Comité constate que l'auteur de la communication a également fait part de ses préoccupations concernant les critères énoncés aux alinéas 2 et 3 de la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 3 de la loi sur les recours en matière d'environnement, à l'audition tenue à sa soixante et unième réunion. Il constate également qu'à la même audition, l'auteur de la communication a fait savoir que, comme suite à la modification apportée en 2017 à la loi sur les recours en matière d'environnement en vue d'intégrer les dispositions de l'article 9 (par. 3) de la Convention, elle alléguait également que la Partie concernée ne respectait pas les prescriptions de l'article 9 (par. 3)⁹⁹. Conformément à sa pratique générale, le Comité n'examine pas les nouvelles questions ou allégations soulevées par l'auteur d'une communication au cours d'une audition. Cette pratique permet à la fois de ne pas prolonger l'examen des affaires dont le Comité est saisi et de respecter les garanties d'une procédure régulière, qui veulent que les allégations soient soumises dès le début de la procédure afin que la Partie concernée ait une chance équitable de les commenter dans sa réponse initiale. Étant donné que les préoccupations en question ont été formulées comme des allégations supplémentaires de non-respect des dispositions pour la première fois lors de l'audition, la Partie concernée n'a pas eu la possibilité de préparer sa réponse aux arguments de l'auteur de la communication sur ces points. Le Comité n'examinera donc pas les griefs que l'auteur de la communication tire de l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 2 et 3) de la loi sur les recours en matière d'environnement ou de l'article 9 (par. 3) de la Convention dans les présentes conclusions.

87. En ce qui concerne l'affirmation de l'auteur de la communication selon laquelle les modifications apportées à la législation en 2002, 2006 et 2009 ont introduit de nouvelles restrictions à la reconnaissance des ONG de protection de l'environnement et que ceci constitue une violation de l'article 3 (par. 6)¹⁰⁰, le Comité fait observer que la Convention est entrée en vigueur pour l'Allemagne le 15 avril 2007. Les modifications apportées en 2002 et 2006 étant antérieures à la date à laquelle l'Allemagne est devenue liée par la Convention, le Comité n'examinera pas ces modifications. En ce qui concerne la modification apportée en 2009, l'auteur de la communication fonde entièrement son allégation sur le libellé du mémoire explicatif du législateur et ne renvoie pas le Comité à une modification particulière du libellé du critère législatif lui-même¹⁰¹. De plus, l'auteur de la communication affirme elle-même que le libellé du mémoire explicatif du législateur était identique à celui

⁹⁸ Décision I/7, annexe, ECE/MP.PP/2/Add.8, par. 14.

⁹⁹ Déclaration liminaire de l'auteur de la communication à l'audition, 3 juillet 2018, p. 2.

¹⁰⁰ Communication, p. 7.

¹⁰¹ Ibid.

concernant les modifications de 2002 et 2006. Dans ces circonstances, le Comité ne poursuivra pas l'examen de cette allégation.

88. Enfin, l'allégation de l'auteure de la communication selon laquelle les critères énoncés à l'article 3 (par. 1) de la loi sur les recours en matière d'environnement sont discriminatoires à l'égard des ONG étrangères, bien que soulevée dans la communication, n'a pas du tout été reprise par l'auteure de la communication au cours de l'audition. Cette question n'étant d'ailleurs pas au cœur de la communication, le Comité décide qu'il ne l'examinera pas dans le cadre de la présente communication¹⁰².

Article 9 (par. 2)

Organisations non gouvernementales satisfaisant aux conditions visées à l'article 2 (par. 5) réputées avoir qualité pour agir.

89. L'article 9 (par. 2) dispose que chaque Partie : « veille (...) à ce que les membres du public concerné a) ayant un intérêt suffisant ou, sinon, b) faisant valoir une atteinte à un droit (...) puissent former un recours (...) pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 ».

90. L'article 9 (par. 2, 2^e paragraphe), dispose que : « Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention. ».

91. Il est précisé au deuxième paragraphe que « l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées à l'article 2 (par. 5) est réputé suffisant au sens de l'alinéa a ».

92. Il ressort de ce qui précède que toute ONG satisfaisant aux prescriptions figurant à l'article 2 (par. 5) est réputée avoir qualité pour agir en application de l'article 9 (par. 2). En d'autres termes, une Partie ne peut pas empêcher une ONG satisfaisant aux conditions visées à l'article 2 (par. 5) d'agir en application de l'article 9 (par. 2).

93. Selon la définition figurant à l'article 2 (par. 5) : « L'expression "public concerné" désigne le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel ; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt. ». Le « public concerné » est donc un sous-ensemble du « public », qui est défini à l'article 2 (par. 4), et comprend, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes¹⁰³.

94. L'article 2 (par. 5) autorise les Parties à définir dans leur législation des critères permettant de déterminer ce qui constitue une organisation non gouvernementale œuvrant en faveur de la protection de l'environnement et les conditions qu'elles doivent remplir pour être réputées avoir un intérêt dans le processus décisionnel en matière d'environnement. Une de ces conditions peut être, par exemple, que l'ONG soit active dans une région susceptible d'être affectée un processus décisionnel en matière d'environnement. Il est important de noter que tout critère qu'une Partie définit dans sa législation aux fins de l'article 2 (par. 5) doit être conforme aux objectifs de la Convention et à la reconnaissance, au treizième alinéa du préambule de la Convention, du rôle important que les ONG peuvent jouer dans le domaine de la protection de l'environnement.

95. En ce qui concerne les objectifs de la Convention, étant donné que les ONG qui satisfont aux conditions énoncées à l'article 2 (par. 5) sont réputées avoir qualité pour agir en application de l'article 9 (par. 2), tout critère défini dans la législation d'une Partie aux fins de l'article 2 (par. 5) doit être conforme à « l'objectif consistant à accorder au public concerné

¹⁰² Décision I/7, annexe, ECE/MP.PP/2/Add.8, par. 14.

¹⁰³ Voir les conclusions du Comité relatives à la communication ACCC/C/2010/50 (République tchèque), ECE/MP.PP/C.1/2012/11, par. 65.

un large accès à la justice dans le cadre de [la] Convention », comme indiqué à l'article 9 (par. 2).

96. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique), le Comité a estimé que :

Les associations de défense de l'environnement qui satisfont aux critères exposés au paragraphe 5 de l'article 2 sont réputées avoir un intérêt suffisant pour se voir accorder l'accès à une procédure de réexamen auprès d'un tribunal et/ou d'un autre organe indépendant et impartial établi par la loi. Bien que ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit sera déterminé conformément au droit interne, il devra l'être avec pour objectif de donner au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la Convention¹⁰⁴.

97. À cet égard, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/31 (Allemagne), le Comité a estimé que « l'objectif d'accorder au public concerné un large accès à la justice » signifie que toute prescription introduite par une Partie devrait être clairement définie, et ne devrait pas faire peser une charge excessive sur les ONG de défense de l'environnement, ni être appliquée d'une manière qui restreigne considérablement l'accès de ces ONG à la justice¹⁰⁵.

98. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2009/43 (Arménie), le Comité a estimé que les Parties « ne peuvent pas interpréter ces critères d'une manière qui restreint considérablement la qualité pour agir et qui va à l'encontre des obligations générales contenues aux articles 1^{er}, 3 et 9 de la Convention »¹⁰⁶.

99. Enfin, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2014/111 (Belgique), le Comité a estimé que :

Lorsqu'il cherche à déterminer si l'article 9 de la Convention est respecté, il tient compte de la situation générale concernant l'accès à la justice dans la Partie concernée, à la lumière de l'objectif évoqué dans le préambule de la Convention, à savoir que « le public, y compris les organisations, [devrait avoir] accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que [ses] intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée »¹⁰⁷.

100. Compte tenu des conclusions ci-dessus, lorsqu'il examine les conditions fixées par une Partie dans son droit interne pour qu'une association, une organisation ou un groupe soit reconnu(e) comme une organisation non gouvernementale qui œuvre en faveur de la protection de l'environnement et soit réputé[e] avoir un intérêt dans le processus décisionnel en matière d'environnement en application de l'article 2 (par. 5) et, donc, avoir qualité pour agir en vertu de l'article 9 (par. 2), le Comité accorde une attention particulière à la conformité de ces conditions avec la Convention et vérifie qu'elles :

- a) Sont clairement définies ;
- b) Sont compatibles avec les objectifs de la Convention, y compris l'objectif de donner au public concerné un large accès à la justice ; et ne sont donc pas indûment restrictives¹⁰⁸ ;
- c) Ne font pas peser une charge excessive sur les ONG environnementales.

101. La charge de la preuve incombe à la Partie concernée, qui doit démontrer que toutes les conditions inscrites dans le droit national satisfont aux critères susmentionnés.

¹⁰⁴ ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 27 ; voir également les conclusions du Comité relatives à la communication ACCC/C/2009/43 (Arménie), ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, par. 81, et à la communication ACCC/C/2008/31 (Allemagne), ECE/MP.PP/C.1/2014/8, par. 71.

¹⁰⁵ ECE/MP.PP/C.1/2014/8, par. 71.

¹⁰⁶ ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, par. 75.

¹⁰⁷ ECE/MP.PP/C.1/2017/20, par. 65.

¹⁰⁸ *La Convention d'Aarhus : Guide d'application* (Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.13.II.E.3), p. 58.

Condition relative à l'adhésion ouverte à tous avec plein droit de vote pour les membres

102. Dans la Partie concernée, les « conditions (...) requises en droit interne » sont énoncées à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase) de la loi relative aux recours en matière d'environnement. Parmi les conditions énoncées à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase), c'est au cinquième critère que le Comité s'intéresse en particulier. Il examine donc ce critère à la lumière des points énumérés au paragraphe 100 ci-dessus.

103. Il découle du cinquième critère susmentionné (art. 3, par. 1, 2^e phrase), qu'une organisation ne peut être reconnue que si :

Elle permet à toute personne qui soutient ses objectifs de devenir membre ; ses membres sont réputés être des personnes qui bénéficient, dès leur adhésion, d'un droit de vote complet à son assemblée générale ; les *Vereinigungen* dont moins des trois quarts des membres sont des personnes morales peuvent être exemptées de l'obligation mentionnée dans la première moitié de la présente phrase si la majorité de ces personnes morales satisfait elles-mêmes à cette obligation¹⁰⁹.

104. Dans leurs communications au Comité, la Partie concernée comme l'auteure de la communication désignent le critère ci-dessus comme étant la condition relative à l'existence d'une « structure interne démocratique ». Cette expression pouvant être comprise de diverses manières, le Comité utilisera quant à lui l'expression « adhésion ouverte à tous avec droit de vote complet » afin de refléter plus fidèlement le libellé du cinquième critère, établi à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase) de la loi sur les recours en matière d'environnement.

a) Clairement défini

105. L'auteure de la communication n'a pas allégué que le cinquième critère, établi à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase) de la loi sur les recours en matière d'environnement est ambigu et peu clair. Le Comité considère lui-même qu'il est défini de façon suffisamment claire.

b) Compatible avec les objectifs de la Convention, notamment l'objectif d'un large accès à la justice, et ne constituant pas une exclusion déraisonnable

106. La Partie concernée affirme que le cinquième critère, établi à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase) de la loi sur les recours en matière d'environnement, vise à écarter un risque présumé de déficit de légitimité des ONG dans leur représentation de l'intérêt public et dans leur rôle de défenseuses de l'environnement¹¹⁰. Elle estime que ce critère est conforme à la Convention, instrument de démocratie environnementale¹¹¹.

107. Le Comité considère que l'argument selon lequel l'adhésion ouverte à tous et le droit de vote complet garantissent en quelque sorte qu'une ONG agit en tant que défenseuse efficace de l'environnement n'est pas convaincant. Comme le souligne l'auteure de la communication, les organisations doivent déjà démontrer qu'elles poursuivent des objectifs environnementaux afin de satisfaire au premier des cinq critères énumérés à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase) de la loi sur les recours en matière d'environnement¹¹². De plus, les organisations qui demandent la reconnaissance de leur qualité pour agir sont tenues de prouver qu'elles œuvrent pour l'intérêt général afin de satisfaire au quatrième critère énoncé à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase) de la loi sur les recours en matière d'environnement. Le Comité considère que les premier et quatrième critères répondent donc déjà au souhait de la Partie concernée de s'assurer que, pour être reconnues, les ONG doivent œuvrer en tant que défenseuses de l'environnement et dans l'intérêt du public.

108. En outre, le Comité ne voit pas comment l'adhésion ouverte à tous avec droit de vote complet empêche les organisations de protection de l'environnement de poursuivre, une fois

¹⁰⁹ Communication, p. 13 ; réponse de la Partie à la communication, p. 5 ; déclaration soumise par Greenpeace-Allemagne, en sa qualité d'observateur, 8 février 2017, p. 4 ; déclaration liminaire de l'auteure de la communication à l'audition, p. 2.

¹¹⁰ Réponse de la Partie à la communication, p. 21.

¹¹¹ Ibid., p. 20.

¹¹² Déclaration liminaire de l'auteure de la communication à l'audition, 3 juillet 2018, p. 4.

reconnues, des objectifs inappropriés, puisque les membres peuvent également voter pour modifier les objectifs de leur organisation¹¹³.

109. Le Comité n'est pas non plus convaincu que l'adhésion ouverte à tous et le droit de vote complet contribuent nécessairement à l'objectif consistant à garantir qu'une organisation œuvre dans l'intérêt public de la protection de l'environnement. Les revendications environnementales importantes ne sont pas nécessairement populaires. Elles peuvent parfois servir les droits des minorités concernées ou les générations futures, et sont souvent en conflit avec les intérêts de certains membres du public.

110. La Partie concernée ne conteste pas que l'auteur de la communication et Greenpeace-Allemagne sont deux des organisations les plus actives, les plus anciennes, les plus expérimentées et les plus largement soutenues pour promouvoir la protection de l'environnement en Allemagne. Hormis les arguments susmentionnés relatifs à la démocratie environnementale, la Partie concernée n'a fourni aucun argument convaincant expliquant pourquoi ces organisations devraient être privées de la qualité pour agir en application de l'article 9 (par. 2) de la Convention.

111. L'exclusion de deux des organisations de protection de l'environnement les plus actives et les plus soutenues en Allemagne n'est pas compensée par le fait que de nombreuses autres organisations environnementales, pour la plupart plus petites, sont reconnues. La Partie concernée ne prétend pas que l'auteur de la communication et Greenpeace-Allemagne ne sont pas des organisations de protection de l'environnement légitimes œuvrant dans l'intérêt du public. Il ressort plutôt de ses observations qu'elle considère que l'une et l'autre seraient, en principe, de bonnes candidates à la reconnaissance – à condition qu'elles modifient l'ensemble de leur structure juridique ou qu'elles mettent en place une entité juridique distincte par l'intermédiaire de laquelle elles auraient qualité pour agir en justice en matière d'environnement. Le Comité considère donc que le cinquième critère constitue une exclusion déraisonnable et n'est pas conforme à l'objectif consistant à donner au public concerné un large accès à la justice.

112. Compte tenu de ce qui précède, le Comité considère qu'un critère qui empêche les organisations œuvrant en faveur de la protection de l'environnement auxquelles l'adhésion n'est pas ouverte à tous et dont les membres ne disposent pas d'un droit de vote complet d'avoir accès à la justice conformément à l'article 9 (par. 2) de la Convention constitue une exclusion déraisonnable et n'est pas conforme à l'objectif consistant à donner au public concerné un large accès à la justice.

c) Ne fait pas peser une charge excessive sur les ONG environnementales

113. Pour étayer son affirmation selon laquelle le cinquième critère énoncé à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase) n'est pas excessivement contraignant, la Partie concernée fait valoir ce qui suit :

En outre, toutes les organisations de protection de l'environnement qui souhaitent faire valoir les droits découlant de la loi sur les recours en matière d'environnement peuvent en principe adapter leur structure aux conditions énoncées à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) de la loi sur les recours en matière d'environnement.

...

Les organisations de protection de l'environnement ayant le statut de fondation sont en outre libres de créer une association de soutien (*Förderverein*) dotée d'une structure interne démocratique. Les démarches administratives et les coûts à prévoir sont minimes. Une association peut être créée en Allemagne si au moins deux membres se mettent d'accord sur ses statuts. Pour être inscrite au registre des associations, elle doit compter au moins sept membres et s'acquitter de frais d'inscription d'un montant de 75 euros. À cela s'ajoute le coût de la certification des signatures par un notaire ; le taux d'honoraires se situe entre 20 et 70 euros dans un cas normal. S'y ajoutent encore les dépenses liées à l'annonce de l'inscription. Cette

¹¹³ Réponse de la Partie à la communication, p. 16.

procédure prend environ quatre semaines à compter de la date d'enregistrement, selon le district.

Enfin, les fondations peuvent également devenir membres d'une *Vereinigung* dotée d'une structure démocratique interne ou d'une organisation de protection de l'environnement reconnue conformément à l'article 3 de la loi sur les recours en matière d'environnement¹¹⁴.

114. En ce qui concerne les arguments ci-dessus, l'auteur de la communication déclare que :

Contrairement à ce qu'affirme la Partie concernée dans sa réponse, il est très difficile de satisfaire à toutes les conditions énoncées à l'[article] 3 de la loi sur les recours en matière d'environnement, en particulier pour les groupes locaux. Pour d'autres, comme Greenpeace, cela imposerait de mener une restructuration absolument disproportionnée d'une entité bien établie et professionnelle. Pour des fondations comme l'auteur de la communication, une restructuration n'est même pas possible au regard du droit allemand des sociétés¹¹⁵.

115. Le fait qu'il ne serait même pas juridiquement possible pour une fondation telle que l'organisation auteure de la communication de se transformer en association montre au Comité que le cinquième critère est excessivement contraignant. Il serait également trop contraignant pour d'autres organisations œuvrant en faveur de la protection de l'environnement qui ont été créées sous une forme particulière de devoir se restructurer uniquement pour satisfaire au cinquième critère.

116. En outre, le Comité ne juge pas approprié qu'une organisation doive créer une entité juridique distincte ou devenir membre d'une autre association pour avoir accès aux procédures de recours prévues à l'article 9 de la Convention. En fait, la solution suggérée par la Partie concernée sur ce point semble en contradiction directe avec les objectifs de transparence et de démocratie environnementale que vise, selon elle, le cinquième critère. Compte tenu de ce qui précède, le Comité considère que le cinquième critère, énoncé à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase) de la loi sur les recours en matière d'environnement est excessivement contraignant.

Conclusion du Comité concernant l'article 9 (par. 2) lu conjointement avec l'article 2 (par. 5)

117. Compte tenu de ce qui précède, en appliquant un critère qui, dans la pratique, empêche les ONG œuvrant en faveur de la protection de l'environnement qui ne sont pas ouvertes à l'adhésion de tous et qui n'accordent pas un droit de vote complet à chacun de leurs membres de former recours pour contester des décisions tombant sous le coup de l'article 6, la Partie concernée ne se conforme pas aux dispositions de l'article 9 (par. 2) lu conjointement avec l'article 2 (par. 5) de la Convention.

Article 3 (par. 4) : reconnaissance appropriée

118. Ayant conclu que la Partie concernée ne se conforme pas aux dispositions de l'article 9 (par. 2) lu conjointement avec l'article 2 (par. 5) de la Convention, le Comité ne juge pas nécessaire d'examiner le respect de l'article 3 (par. 4) dans le contexte de cette affaire.

IV. Conclusions et recommandations

119. Compte tenu de ce qui précède, le Comité adopte les conclusions et les recommandations ci-après.

¹¹⁴ Ibid., p. 23 et 24.

¹¹⁵ Déclaration liminaire de l'auteur de la communication à l'audition, 3 juillet 2018, p. 5.

A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions

120. Le Comité conclut qu'en appliquant un critère qui, dans la pratique, empêche les ONG œuvrant en faveur de la protection de l'environnement qui ne sont pas ouvertes à l'adhésion de tous et qui n'accordent pas un droit de vote complet à chacun de leurs membres de former recours pour contester des décisions tombant sous le coup de l'article 6, la Partie concernée ne se conforme pas aux dispositions de l'article 9 (par. 2) lu conjointement avec l'article 2 (par. 5) de la Convention.

B. Recommandations

121. En application du paragraphe 35 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties, le Comité recommande à la Réunion des Parties de recommander à la Partie concernée de supprimer la condition énoncée à l'article 3 (par. 1, 2^e phrase, al. 5) de la loi sur les recours en matière d'environnement ou de toute législation la remplaçant, selon laquelle, pour avoir accès aux procédures de recours prévues à l'article 9 (par. 2) de la Convention, les ONG qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement doivent être ouvertes à l'adhésion de tous et accorder un droit de vote complet à leurs membres.
