

**LA JUSTICE ENVIRONNEMENTALE
ET L'INSTITUTIONNALISATION DU RECOURS ASSOCIATIF
DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION ENVIRONNEMENTALE AU JAPON**

Taiki KISHIMOTO¹
Hiroyuki OONUKE²

Introduction :
distinction entre contentieux subjectif et contentieux objectif
dans le cadre du code de contentieux administratif

Le code des tribunaux japonais vise en principe la protection des droits subjectifs. Selon cette logique, le code de contentieux administratif au Japon définit par l'article 3, le recours pour excès de pouvoir et par l'article 4, le recours de pleine juridiction. Le choix entre les deux types de recours dépend de la nature juridique de l'acte administratif en question. Le recours pour excès de pouvoir est motivé par des griefs contre l'exercice de puissance publique et composé de cinq types différents :

- recours en annulation,
- recours en déclaration de nullité,
- recours en déclaration d'illégalité du non-exercice du pouvoir,
- recours en injonction de puissance publique,
- et enfin, recours en injonction du non-exercice de puissance publique.

D'autre part, le recours de pleine juridiction est en principe destiné à contester la légalité d'une activité administrative autre qu'un exercice de puissance publique. Ce type de recours est censé être porté devant le juge sur la base d'un droit ou intérêt subjectif protégé par la loi du requérant. C'est pourquoi nous l'appelons contentieux subjectif. Le code de contentieux administrative possède par ailleurs des dispositions sur le contentieux objectif. Lequel est encore divisé en deux catégories : contentieux entre organes administratifs et action populaire. L'article 6 du code de contentieux administratif définit le contentieux entre organes administratifs comme celui entre organes de l'État ou de collectivités territoriales et qui portent sur un conflit autour du constat d'un pouvoir ou de

1 Professeur à l'université de Hokkaido.

2 Professeur à l'université de Chuo.

l'exercice de celui-ci. D'autre part, selon l'article 5 du code de contentieux administratif, l'action populaire peut être intentée sans être basée sur un intérêt subjectif protégé par la loi du requérant. Un exemple représentatif des lois qui autorisent explicitement de tels recours est donné par le code des collectivités territoriales. Ce code autorise les habitants d'une commune à engager un recours d'habitant, sur la base de leur statut d'habitant, contre des actes tels que dépenses illégales de fonds publics faites par leur collectivité. Il s'agit de maintenir ou contrôler la conformité aux lois des dépenses de fonds publiques et non de protéger un intérêt subjectif protégé par la loi d'un habitant. C'est pourquoi l'action populaire est qualifiée d'objectif. Si de tels recours sont autorisés, c'est parce qu'une loi (en l'occurrence, le code des collectivités territoriales) reconnaisse aux habitants le droit d'intenter un procès sans être basés sur un intérêt subjectif protégé par la loi. En fait, peu de lois autorisent un contentieux objectif. Comme on vient de le voir, un individu dont un intérêt subjectif protégé par la loi est atteint ou risque de l'être par une activité administrative illégale peut engager un contentieux subjectif, soit le recours pour excès de pouvoir, soit le recours de pleine juridiction selon la nature juridique de l'activité administrative en question. Par contre, même lorsqu'il y a atteinte à un intérêt d'un individu en raison d'une activité administrative illégale, si cet intérêt n'est pas considéré comme un intérêt subjectif protégé par la loi, cet individu ne peut engager un recours tant qu'il n'existe pas de loi autorisant un contentieux objectif.

I. Absence du requérant qui a l'intérêt à agir

Dans le code de contentieux administrative, l'article 9 alinéa 1 définit l'intérêt à agir du requérant dans le cas d'un recours en annulation, qui est au centre du recours pour excès de pouvoir, lequel est je vous rappelle subjectif, et qui est recours subjectif. Selon cette disposition, un recours en annulation peut être engagé uniquement par un individu possédant un intérêt subjectif, protégé par la loi, à demander annulation. La question se pose alors de savoir ce que signifie concrètement l'expression "individu possédant un intérêt subjectif, protégé par la loi, à demander annulation" et comment juger cet intérêt. Sur ce point, la cour suprême du Japon a toujours reconnu, sur la base de cette disposition, un intérêt à agir dans un recours en annulation uniquement à celui qui voit atteint son intérêt subjectif protégé par une loi donnant une base juridique à l'exercice de puissance publique en question. Nous appelons cette jurisprudence doctrine de la norme de protection (équivalent japonais de *Schutznormtheorie* allemande). Selon cette jurisprudence, même si des individus sont liés en un certain sens à un intérêt lésé par une activité administrative illégale, tant que cet intérêt n'est pas un droit ou intérêt particulier – qui appartienne personnellement et de manière exclusive à ces individus, en d'autres termes, quand ledit intérêt est considéré comme intérêt collectif partagé de manière indivisible par un groupe, à l'instar de l'intérêt des consommateurs en général ou de l'intérêt de tous les habitants, alors, on ne reconnaît pas à un individu comme membre du groupe qui bénéficie de cet intérêt collectif l'intérêt à agir pour un recours subjectif. La question de savoir si un intérêt lésé par une activité administrative illégale appartient aux individus personnellement et de manière exclusive est d'une importance capitale dans la pratique des procès au Japon. C'est pourquoi au Japon, notamment dans le domaine du droit

de l'environnement ou de droit pour la protection des consommateurs, il se produit des situations d'absence de requérant qui a l'intérêt à agir. Car, les lois dans ces domaines ont été considérées comme ayant pour but la protection d'un intérêt général ou d'un intérêt collectif d'une multitude d'individus indéterminés. Voici une jurisprudence de la cour suprême considérée comme un cas typique.

A. Protection des consommateurs

Dans l'affaire *Jus de fruits/Association des femmes au foyers* (arrêt rendu le 14 mars 1971), la cour suprême n'a pas reconnu l'intérêt à agir d'un recours gracieux de cette association. Dans cette affaire, l'association avait engagé un recours gracieux contre un agrément fait par la commission anti-monopole d'une norme privée concernant l'affichage de boissons commercialisées car bien que cette norme privée fut de nature à induire les consommateurs en erreur pourtant ladite commission a agréé une modification de cette norme privée. La cour suprême rappelle dans son arrêt que la loi sur l'affichage des produits a pour but de protéger l'intérêt de l'ensemble des consommateurs (intérêt général), et que par conséquent, même si l'agrément en question était illégal, cela a porté atteinte à un intérêt général, et non pas à un intérêt particulier de l'association protégé par la loi (intérêt subjectif). Elle a ainsi refusé l'intérêt à agir pour l'association.

B. Législation sur l'action associative dans le domaine de la protection des consommateurs

La diète japonaise a instauré en 2007 la loi sur le contrat consommateurs, en 2013 la loi spéciale de procédures sur les contentieux de la part de consommateurs et ainsi autorisé partiellement l'action associative de la part de consommateurs.

En ce qui concerne l'action associative de consommateurs prévue par la loi spéciale de procédures sur les contentieux de la part de consommateurs, c'est une association de consommateurs agréée qui engage un procès de dommages-intérêts au nom de chacun des consommateurs pour les dommages matériels dont ces mêmes consommateurs ont été victimes en raison d'une activité économique illégale. Si l'intérêt protégé par ce procès est un intérêt collectif³ de nombreux consommateurs, il peut par nature appartenir foncièrement à chacun des consommateurs de manière exclusive. En d'autres termes, chacun des consommateurs peut théoriquement engager un procès demande de dommages-intérêts par soi-même individuellement. Par conséquent, l'association de consommateurs joue le rôle de porte-parole ou d'auxiliaire à chacun des consommateurs lésés. D'autre part, selon la loi sur le contrat consommateurs, une association de consommateurs agréée est maintenant en mesure d'engager un recours en suspension des activités économiques illégales désignées par la loi. Si, dans ce cas de figure, l'intérêt que l'association de consommateurs cherche à protéger est lié à chacun des consommateurs, il est avant tout un intérêt collectif de

³ Dans le cas présent, le mot « collectif » n'est pas l'adjectif de mot « collectivité ». Cela signifie un état de rassemblement de quelque chose.

l'ensemble des consommateurs et il n'appartient pas à des consommateurs personnellement et de manière exclusive (ou au moins n'est pas considéré comme tel pour l'instant). En ce sens, l'association de consommateurs agréés dans ce procès joue le rôle de porte-parole d'un intérêt collectif d'une multitude d'individus indéterminés ou de porte-parole d'un intérêt général

C. Domaine du droit de l'environnement

Il n'existe pas encore au Japon de loi autorisant une action associative dans le domaine du droit de l'environnement. Le dicton "pas de procès sans requérant" exprime très précisément la situation au Japon dans ce domaine.

1. *Nature de l'intérêt lésé : la vie, la santé, le corps*

Certes, dans son arrêt rendu le 17 fév. 1989 sur le contentieux "Aéroport de Niigata", la cour suprême a légèrement fait l'interprétation de la loi sur l'aviation civile et d'autres lois concernées, et reconnu l'intérêt à agir aux riverains de l'aéroport qui, du fait de cette proximité, peuvent subir un préjudice sur leur santé dû aux bruits des avions. Des riverains avaient engagé un recours en annulation de l'autorisation accordée à des compagnies aériennes pour faire des transports par des avions. Ainsi, quand l'intérêt lésé par l'activité administrative relève de la catégorie "droit ou intérêt appartenant à des individus personnellement et de manière exclusive", comme le droit ou l'intérêt concernant la vie, la santé ou le corps, la cour suprême a tendance à reconnaître la recevabilité de recours en annulation avec une certaine flexibilité aux requérants qui mettent en avant un préjudice pour ledit droit ou intérêt. Dans le cas de l'autorisation de construction du réacteur surgénérateur Monju, des riverains de cette installation nucléaire avaient engagé un recours en déclaration de nullité de cette autorisation. La cour suprême a reconnu l'intérêt à agir aux habitants vivant dans un périmètre où des dommages pouvaient survenir selon la notion communément admise dans la société (concrètement dans un rayon de 29 à 58 km du réacteur).

2. *Intérêt sur le plan de la nature, l'écosystème, le paysage ou la qualité de l'environnement de la vie quotidienne*

Par contre, quand un projet d'aménagement autorisé par l'administration est susceptible de détruire la nature, l'écosystème, le paysage historique ou culturel ou la qualité de l'environnement de la vie quotidienne, le tribunal ne reconnaît pratiquement jamais un intérêt à agir pour un recours en annulation aux riverains d'un tel projet. Car, la cour suprême s'appuie sur la doctrine de la norme de protection, comme je l'ai dit plus haut, et reconnaît l'intérêt à agir uniquement aux individus dont le droit ou l'intérêt personnel protégé par la loi est lésé. Or, selon la compréhension du tribunal, la protection de la nature, du paysage ou le bénéfice de l'environnement de la vie quotidienne de qualité ne sont pas fondamentalement un intérêt qui appartiendrait personnellement et de manière exclusive aux riverains, mais un intérêt général. Seul un contentieux

objectif peut combler cette lacune, et tant qu'il n'existe pas de loi spécifique reconnaissant un tel contentieux, il y a absence du requérant. Effectivement, dans le contentieux "*Ochotona hyperborea yesoensis*" (espèce de lapin vivant uniquement dans l'île de Hokkaido⁴), le tribunal de première instance de Sapporo (chef-lieu de Hokkaido) n'a pas reconnu l'intérêt à agir aux chercheurs, aux associations de protection de l'environnement et aux lapins eux-mêmes (arrêt rendu le 22 mai 2017). Dans ce dossier, ce sont les chercheurs, les associations de protection de l'environnement et lapins eux-mêmes qui ont engagé un recours en annulation de l'autorisation administrative accordée à la création d'une station de ski, qui allait détruire le biotope des lapins en question. Les chercheurs et les associations de protection de l'environnement ont affirmé que le projet allait détruire le biotope de cette espèce menacée d'extinction, et qu'il portait atteinte au droit des individus de jouir de l'environnement naturel de qualité. Bien sûr *Ochotona hyperborea yesoensis* ne peut pas parler japonais donc les chercheurs de *Ochotona hyperborea yesoensis* a fait un procès à sa place, le tribunal de première instance de Sapporo a rejeté la revendication de cette atteinte au droit cité.

II. Bilan provisoire

Comme vous l'avez compris, le système de contentieux administratif japonais ainsi que la gestion pratique des procès ressemblent fondamentalement à ceux de l'Allemagne. Interpréter de manière très rigoureuse l'intérêt protégé par la loi, reconnaître l'intérêt à agir dans un contentieux subjectif uniquement pour un intérêt qui appartient au point de vue légal aux individus personnellement et de manière exclusive et enfin considérer tous les autres types d'intérêt indistinctement comme intérêt général et les rejeter dans le domaine de contentieux objectif, voilà une doctrine qui n'est autre que celle de *Schutznormtheorie* allemande. Distinguer de manière extrêmement rigoureuse le droit ou intérêt personnel protégé par la loi appartenant personnellement et exclusivement aux individus d'un côté, et l'intérêt général ou l'intérêt collectif ne pouvant appartenir personnellement et exclusivement aux individus de l'autre côté, ensuite reconnaître la recevabilité d'un contentieux subjectif pour le premier cas, mais refuser la recevabilité d'un contentieux pour le deuxième cas, tant qu'une loi spécifique ne définit pas un contentieux objectif. Voilà la raison la plus importante pour laquelle il se produit une absence du requérant dans le domaine du droit de l'environnement au Japon. On y trouve une différence majeure par rapport à la France ou à l'Angleterre où les tribunaux ont reconnu l'intérêt à agir de manière relativement flexible afin d'assurer la conformité aux lois des activités administratives et le maintien strict de l'État du droit.

4 Il s'agit d'une espèce menacée d'extinction.

III. Nécessité de l'action associative dans le droit de l'environnement

A. Action associative de deux types à la France - juxtaposition d'action associative pour un intérêt collectif et de celle pour un intérêt général pur

Si l'on veut débloquer une telle situation au Japon, plusieurs choix se présentent. Première solution : le tribunal interprète les lois de manière flexible tout en restant soumis à la doctrine de la norme de protection et accepte avec la flexibilité maximale possible l'existence d'un intérêt personnel protégé par la loi. À ce moment-là, comme le prône le prof. Tadasu Watari, il me paraît important d'explorer la possibilité de protéger au maximum dans le cadre de contentieux subjectif non seulement le droit subjectif en d'autres termes l'intérêt personnel protégé par la loi au sens strict du terme, mais aussi l'intérêt collectif. Je vous rappelle que ce dernier est traditionnellement considéré en Allemagne et au Japon comme relevant fondamentalement de l'intérêt général, en ce sens qu'il est un intérêt appartenant de manière indivisible à un groupe d'intéressés délimités. Selon les travaux des profs Watari et Oonuki, en France quand une opération de réaménagement urbain porte atteinte au paysage urbain, le tribunal reconnaît l'intérêt à agir pour contester les opérations détruisant ce même paysage aux habitants et à ceux exerçant le commerce ou l'industrie dans la zone à aménager. J'attire votre attention surtout au fait qu'en France un individu peut même créer une association et engager l'action associative pour protéger son intérêt subjectif. Le prof. Watari appelle celle-ci action associative pour un intérêt collectif. Selon ses recherches, en France et **ce depuis** le début du xx^e siècle, quand l'exercice de puissance publique ou une décision d'un projet fait naître des griefs par rapport à la finalité même de la création d'une association non-lucrative, cette association pouvait tenter un recours en annulation contre ledit exercice ou ladite décision portant atteinte à un intérêt relevant de la finalité de l'association en invoquant cette illégalité, sans qu'il y ait disposition d'une loi spécifique qui le permette. De plus en France, une association de protection de l'environnement agréée selon des critères légaux relativement souples, se voit accorder par des mesures législatives, 1) le droit de participer au processus d'élaboration de politiques publiques aussi bien de l'État que des collectivités territoriales, et 2) quand il y a crime en relation avec un ou plusieurs finalités de la création de l'association le droit de se constituer partie civile pour dommages-intérêts au moment du déclenchement de l'action publique par le parquet, ou même de déclencher un procès pénal à la place du parquet (action associative pour un intérêt général pur). Ces deux types d'action associative institués en France serviront de modèle utile, j'en suis convaincu, quand le Japon sera amené à concevoir un système d'action associative.

B. Action associative unifiée à l'allemande - action associative pour intérêt général

Cependant, compte tenu de la situation actuelle au Japon, où les juristes se sont imprégnés du mode de pensée à l'allemande, à tel point que les Allemands eux-mêmes en sont surpris, il est peu probable malheureusement que notre pays s'oriente vers une démarche à la France à savoir,

reconnaître à une association non-lucrative le droit de porter plainte pour la seule raison que l'exercice de puissance publique ou une décision d'un projet fait naître des griefs par rapport à la finalité même de la création de cette association, sans qu'il y ait disposition d'une loi spécifique qui le permette.

Quant à l'intérêt collectif dont parle M. Watari, il faut reconnaître que, s'il appartient à un groupe d'intéressés délimités spatialement ou en termes d'objectif, on ne peut pas dire qu'il soit un intérêt appartenant à ces intéressés personnellement et de manière exclusive. De ce point de vue, il est peu probable que le tribunal japonais, qui s'appuie sur une doctrine rigoureuse de la norme de protection, reconnaisse dans l'avenir l'intérêt à agir à un individu intéressé par cet intérêt collectif ou à une association créée par cet individu, sans qu'il y ait disposition d'une loi spécifique qui le permette. Si c'est bien le cas, la seule solution serait la suivante : traiter, comme en Allemagne, un intérêt qui n'appartient pas personnellement et de manière exclusive à un individu, y compris un intérêt collectif, dans le cadre de l'action associative pour un intérêt général dont parle le prof. Noriko Okubo ; mais puisque cette action associative pour un intérêt général est classée dans la catégorie des contentieux objectifs selon le système japonais des contentieux administratifs, il faut créer des lois spécifiques qui la permettent.

Pour conclure

Il n'existe pas pour le Japon de convention internationale promouvant l'introduction de l'action associative comme la Convention Aarhus. Cependant, ni le gouvernement japonais ni la diète japonaise ne nient la nécessité de l'action associative dans le domaine du droit de l'environnement. Par conséquent, il est tout à fait possible que dans l'avenir on vote une loi autorisant une action associative dans ce domaine au Japon, et ceci représente un des enjeux majeurs pour nous. À ce moment-là, se posera la question de savoir de quelle manière rédiger l'action associative dans le domaine du droit de l'environnement. La France, unanimement reconnue comme la patrie du droit administratif, a toujours apporté des points de vue extrêmement utiles pour la science du droit administrative au Japon dans de nombreux domaines. La théorie sur les contrats administratifs en est un exemple. C'est ainsi que nous sommes aussi très attentifs au sujet de l'action associative à instituer aux évolutions en France sur le plan législatif et sur celui des discussions théoriques. Faut-il aller dans le sens de la démarche français, à savoir reconnaître un intérêt à agir d'une manière souple à des individus intéressés même quand il s'agit d'un intérêt qui n'appartient pas personnellement de manière exclusive à ces individus et reconnaître le droit de porter plainte à une association tant que l'exercice de puissance publique ou une décision d'un projet fait naître des griefs par rapport à la finalité même de cette association sans qu'il y ait disposition d'une loi spécifique qui le permette ? Ou bien faut-il aller dans le sens de l'approche allemande, à savoir refuser l'intérêt à agir à un requérant d'engager un contentieux subjectif quand il s'agit d'un intérêt qui n'appartient pas personnellement de manière exclusive à des individus, mais prendre des mesures législatives particulières, afin de créer le droit de participer aux procédures administratives et corrélativement celui de porter plainte, uniquement pour des associations satisfaisant des critères légaux relativement stricts ?

Voilà un débat essentiel pour le Japon, qui ne possède pas encore un système de l'action associative dans le domaine du droit de l'environnement.

Pour que l'action associative puisse couvrir l'absence du requérant au Japon, Je pense qu'il vaut mieux établir l'action associative pour un intérêt collectif et l'action associative pour un intérêt général tous les deux et agréer la première selon des critères légaux relativement souples sans agréer les deux actions associatives selon des critères légaux rigoureux et uniformes.

Pour élaborer un système de l'action associative, il existe de nombreux points importants à discuter par exemple l'objet de l'examen et la méthode ou démarche de l'examen au procès. J'espère qu'il y aura une discussion significative.