

# LA NORME ENVIRONNEMENTALE

**Ayano KANEZUKA-AUBIN**, avocate associée (LPA) aux barreaux de Paris et de Tokyo Daini

## Questionnaire

### **I – L'élaboration de la norme environnementale : l'exemple du Japon**

**1°) Dans votre système juridique national, de quel(s) niveau(x) normatif(s) relève la norme environnementale (règlement, loi, constitution, autres) ?**

*Au Japon, la loi est le niveau normatif sollicité pour fixer les principes de la norme environnementale ainsi que les normes réglementaires adoptées par les collectivités territoriales (communes et départements).*

**2°) Avez-vous constaté, dans votre pays, une tendance à la fondamentalisation de la norme environnementale (éditée à un niveau de plus en plus haut dans la hiérarchie des normes) ? Dresser la liste (en en déployant le contenu) des normes environnementales constitutionnellement consacrés.**

*Au Japon, la Constitution ne consacre aucune norme relative à l'environnement. Certains préconisent une révision constitutionnelle pour le droit à un environnement mais pour l'heure ces démarches n'ont toujours pas abouti. En outre, il convient de préciser que la Cour suprême a une jurisprudence beaucoup moins audacieuse et pléthorique qui ne l'amène pas à créer par exemple des principes de valeur constitutionnelle.*

**3° Existe-t-il un processus de codification de la norme environnementale ? Si oui, a-t-il abouti ? Est-il satisfaisant ?**

*Le Japon n'inscrit pas la norme environnementale dans le cadre d'un processus de codification. De façon plus globale, quel que soit le domaine, le droit japonais n'est pas codifié.*

**4°) Quelle place occupe les prescriptions internationales dans la conception et l'édiction de vos normes environnementales nationales ?**

*L'influence des normes conventionnelles a été déterminante à partir de 1997, date d'adoption du protocole de KYOTO. A la suite de cette réforme, le Japon a adopté par exemple des lois relatives à la prévention du réchauffement climatique, la rationalisation des énergies ainsi qu'au recyclage des déchets.*

**5°) Quels sont les déclencheurs de l'élaboration d'une norme environnementale ? Donner des exemples significatifs (initiative citoyenne, scientifique, politique, catastrophe écologique, etc.)**

*C'est à partir essentiellement des années 1960 que le Japon a décidé de légiférer en matière environnementale à la suite de nombreuses affaires de pollution industrielle à l'origine de nombreux décès et de maladies incurables telles que la maladie de MINAMATA port de l'île de KYUSHU dans le sud de la préfecture de KUMAMOTO relative à une intoxication au mercure*

*en 1956 à la suite de rejet par une usine d'industrie textile dans l'océan (plusieurs milliers de personnes furent victimes de cette pollution par l'entreprise d'engrais locale). Quatre grandes maladies liées aux activités polluantes ont marqué le Japon et ont amené les autorités à adopter des normes environnementales protectrices de l'individu. Depuis cette prise de conscience dans les années 1960-70, de nombreuses lois ont été adoptées par le Japon pour mieux anticiper les conséquences environnementales des activités économiques (eau, fleuve, océan, qualité de l'air, faune et flore). Il existe une pléthore de lois adoptées y compris par exemple une loi visant à protéger la pureté de la source d'eau chaude pour l'activité thermique si chère aux japonais. En revanche, la catastrophe nucléaire et les conséquences environnementales liées au tremblement de terre de mars 2011 n'ont pas donné lieu à l'adoption de normes spécifiques pour la protection de l'environnement.*

**6°) Votre droit prévoit-il des mécanismes permettant d'associer le public à l'élaboration de la norme environnementale (procédures d'information, de concertation, de participation offrant aux acteurs de la société civile la possibilité d'exprimer leurs points de vue) ? Si oui, en quoi consistent-ils (consultations ouvertes ou fermées, enquêtes publiques, référendums, etc.) ? Et dans la pratique, dans quelle mesure les pouvoirs publics prennent-ils en compte les résultats de cette association du public ? Existe-t-il une démocratie administrative dans le domaine environnemental ?**

*Il existe une procédure de « public comment » (procédure de concertation liée à des projets) qui permet de recueillir des avis des citoyens sur des questions environnementales. Au 23 juin 2024, il y a une dizaine de procédures ouvertes pour recueillir ces avis sur, par exemple, l'utilisation des pesticides ou bien la protection des oiseaux et de la faune ou encore la mise en œuvre des mesures contre le rejet de mercure dans l'air. Malgré ces procédures, il n'existe toutefois pas de démocratie administrative dans le domaine environnemental. La procédure n'est du reste guère formelle et peu suivie par la société civile.*

**7°) L'activité de lobbying est-elle encadrée dans le processus d'élaboration de la norme environnementale ? Dans l'affirmative, comment est organisée l'activité de lobbying dans ce processus ? Dans la négative, l'activité de lobbying a-t-elle eu un impact sur le processus d'élaboration de la norme environnementale ? Donnez des exemples.**

*L'activité de lobbying existe bien mais aucune norme n'encadre spécifiquement cette activité quel que soit le domaine concerné. De façon significative, le grand quotidien Asahi a mis en évidence dans un important article paru en mai 2024 l'inexistence d'un cadre juridique des activités de lobbying.*

**8°) Les normes externes (internationales, régionales, étrangères) ont-elles eu un impact sur l'élaboration des normes environnementales internes ? Inversement, les normes environnementales internes existant dans votre Etat ont-elles eu un effet sur l'élaboration des normes externes ? Dans l'affirmative, donner des exemples.**

**9°) L'élaboration de la norme environnementale se fait-elle, à titre principal, à l'échelle nationale ou locale ?**

*C'est l'échelle nationale avec l'adoption de loi qui est la principale source normative mais la décentralisation relativement poussée amène les collectivités territoriales à prendre de nombreuses initiatives en matière environnementale. En dernier lieu, à titre d'exemple, plusieurs projets de lois vont être proposés au parlement japonais (la Diète) en 2024 puis 2025 pour accélérer la décarbonation au Japon, développer le recours à l'hydrogène et à l'éolien.*

**10°) En tout état de cause, si des autorités locales sont appelées à intervenir dans l'élaboration de la norme environnementale, s'agit-il d'autorités déconcentrées (relevant du Gouvernement) ou décentralisées (distinctes du Gouvernement) ?**

*Pour les questions liées à l'environnement, ce sont les autorités décentralisées (communes et départements) qui interviennent en vertu de l'art. 94 de la Constitution de 1947 ; les collectivités peuvent adopter une réglementation qui ne doit toutefois pas être contraire à la loi.*

**11°) Comment, le cas échéant, la compétence des pouvoirs publics nationaux s'articule-t-elle avec celle des entités décentralisées ?**

*En vertu de l'art. 94 de la Constitution, les collectivités adoptent librement leurs propres règles sous réserve de respecter la loi. En vertu de l'art. 92 de la Constitution, l'Etat respecte cette liberté normative et n'exerce pas un contrôle de légalité a-priori. C'est donc à l'occasion de procès administratifs que le juge est amené à vérifier que la norme locale respecte bien la norme nationale.*

**12°) À l'échelle nationale, comment la compétence du législateur s'articule-t-elle avec celle des autorités exécutives ? Quel est le rôle respectif de chacun ?**

*Les réformes législatives sont proposées essentiellement par le gouvernement qui dispose toujours d'une majorité au Parlement. Il ne peut exister de cohabitation au Japon. Le premier ministre est toujours le chef de la majorité et propose au Parlement par conséquent, l'adoption de lois en matière environnementale. En moyenne, plus de 95% des projets de lois sont adoptés (en 2023, il y a eu par exemple 60 projets de lois dont 58 adoptés et 67 propositions de lois dont seulement 13 ont été adoptées).*

*Les autorités locales ont la faculté juridique d'adopter leurs propres ordonnances pour réglementer d'autres polluants et/ou installations qui ne relèvent pas de la législation nationale sur la lutte contre la pollution. Il s'agit d'une compétence complémentaire.*

**13°) Votre système juridique prévoit-il l'existence de structures indépendantes, à l'échelon national ou local, dédiées aux questions environnementales, qui peuvent être associées à l'élaboration de la norme environnementale (un Conseil économique, social et environnemental ou bien des agences indépendantes) ?**

*Il n'existe pas de structures indépendantes à l'échelle nationale pouvant être assimilées au CESR ou qui seraient associées à la norme environnementale mais un organisme qui a une fonction d'information à l'égard des citoyens notamment en cas de canicule (fréquente ces dix dernières années en été en raison du réchauffement climatique).*

**14°) Quelle place est faite aux experts en amont / lors de / en aval de l'élaboration de la norme environnementale ? Sont-ils astreints à des déclarations d'intérêts ? Dans quelle mesure ? Ce processus est-il transparent ? Selon quelle procédure les experts sont-ils désignés / choisis ?**

*Le processus n'est pas caractérisé par une grande transparence publique. Les experts sont désignés de façon informelle (4 en règle générale pour l'adoption d'une loi : 2 sont désignés par la majorité et 2 par l'opposition). Ils sont entendus devant la commission en charge de la question environnementale à la fin du débat, leur influence sur le processus normatif étant donc très relative. En pratique, la plupart des textes émanent du gouvernement qui a entendu d'autres experts (universitaires, membres d'ONG etc... avec un profil plutôt technique) en dehors de tout cadre formel et qui aident le ministre en charge de l'environnement à rédiger le texte. Ce dernier est ensuite soumis pour débat à la commission au sein de laquelle siègent les 4 experts nommés. En réalité, on peut affirmer que les experts qui ont le plus d'influence sont ceux qui interviennent avant la réunion de la commission. Il arrive que le gouvernement choisisse parmi les experts au sein de la commission ceux qui sont déjà intervenus dans la rédaction du texte en amont de la réunion de la commission.*

*Il n'y a aucun texte obligeant les experts à remplir une déclaration d'intérêts.*

**15°) Existe-t-il, dans votre État, des autorités publiques spécialisées en matière environnementale ? (ministère de l'environnement ou de la transition écologique, ADEME, Commissions, Autorité indépendante, etc.) ? Quelles sont leurs compétences et leur statut ?**

*Il existe un ministère de l'Environnement créé en 1971 (Agence de l'Environnement à l'époque, à savoir un ministère spécialisé qui était rattaché au cabinet du Premier ministre). Ce ministère est désormais indépendant du cabinet du Premier ministre depuis 2011 et exerce une compétence très large en matière de protection de l'environnement avec 24 chefs de compétences :*

*- La politique de protection de l'environnement (n° 1)*

*-Coordination des affaires des organes administratifs compétents en matière de conservation de l'environnement (n° 2)*

*-Plan d'allocation des dépenses des organes administratifs et des fonds d'essai et de recherche commandés relatifs à la protection de l'environnement mondial (n° 3)*

*-Domaine de la conservation de l'environnement du plan national d'aménagement du territoire (n° 5)*

*-Réglementation de l'importation, de l'exportation, du transport et de l'élimination de certains déchets dangereux, etc.*

*-Protection de l'environnement dans la région antarctique (n° 7)*

*-Établissement de normes environnementales (n° 8)*

- Réglementation de la prévention de la pollution (n° 9)
- Indemnisation et prévention des atteintes à la santé liées à la pollution (n° 10)
- Système de participation de l'exploitant aux coûts des projets de prévention de la pollution (n° 11)
- Conservation de l'environnement naturel dans les zones où l'environnement naturel reste dans un excellent état (n° 12)
- Protection et entretien des parcs naturels et des sources thermales (n° 13)
- Entretien des zones et parcs panoramiques et récréatifs (n° 14)
- Entretien et gestion des jardins extérieurs du Palais impérial, des jardins impériaux de Kyoto et de Shinjuku et du cimetière de guerre de Chidorigafuchi (n° 15)
- Protection des animaux sauvages, des plantes, des oiseaux et des bêtes, chasse appropriée et autres mesures visant à assurer la biodiversité (n° 16)
- Protection des animaux sous la garde de l'homme et prévention des atteintes à la vie, au corps et aux biens de l'homme par ces animaux (n° 17).
- Promotion d'activités visant à une utilisation saine de l'environnement naturel (n° 18)
- Contrôle des émissions de déchets et élimination et nettoyage appropriés (n° 19)
- Traitement de la contamination de l'environnement par des substances radioactives libérées à la suite d'un accident de réacteur nucléaire (n° 19-2)
- Réparation des dommages sanitaires causés par l'amiante (n° 20)
- Autres affaires et projets visant exclusivement la protection de l'environnement en plus de ceux prévus aux points 1 à 20 (point 21).
- Contrôle des émissions de gaz à effet de serre et protection de la couche d'ozone (n° 22 OIT)
- Réglementation de l'implantation des usines, des produits chimiques et des pesticides (n° 22, honuwo)
- Surveillance et mesure des substances radioactives (n° 22 h)
- Assurance de la sûreté de l'utilisation de l'énergie nucléaire (n° 24)

**16°) La confection de la norme environnementale s'accompagne-t-elle de méthodes d'élaboration particulières ? Existe-t-il des contraintes spécifiques sur le plan de la légistique ? Des dispositifs d'étude d'impact et d'évaluation environnementale sont-ils consacrés ?**

*Il n'existe pas de singularité dans l'élaboration des normes environnementales ni de réelle étude d'impact. Il peut arriver ponctuellement que les fabricants de la norme tiennent compte de faits les amenant à produire une norme environnementale mais en tout état de cause, il n'existe pas de méthode d'élaboration particulière.*

**17°) Lorsqu'ils édictent une norme environnementale, les pouvoirs publics peuvent -ils tenir compte des effets que les activités exercées sur le territoire national peuvent porter à l'environnement à l'étranger (ce qu'a admis, pour la France, le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes* [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques]) ?**

*Compte tenu de son insularité, le Japon n'est pas concerné par l'impact de ses activités sur l'environnement à l'étranger.*

**18°) Dans votre ordre juridique, quelle place est faite, en matière environnementale, au droit souple ?**

*Le Japon est le pays des recommandations administratives ; il recourt rarement à la norme. Les collectivités territoriales peuvent être amenées à signer des chartes avec des entreprises dont l'activité est susceptible de polluer l'environnement.*

*Les acteurs économiques adoptent également des normes internes s'inscrivant dans la logique de la compliance. Dès le début des années 1990, la Fédération japonaise des entreprises (Keidanren) a, par exemple, adopté une Charte du comportement des entreprises qui contient des principes importants en matière d'environnement.*

**19°) Les normes environnementales sont-elles de type unilatéral ou contractuel ? Y a-t-il des outils de planification environnementale ou de planification budgétaire ?**

*Les normes environnementales sont de type unilatéral (loi puis règlements adoptés par les autorités territoriales. Il existe une loi adoptée en 1993 (loi d'orientation pour l'environnement modifiée en 2006), qui établit les principes fondamentaux de la politique environnementale au Japon et a ajusté le système juridique et administratif de l'archipel à la Déclaration de Rio de 1992 et aux traités signés. Par ailleurs, le ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie (METI) a présenté fin 2021 le sixième plan national sur l'énergie, qui fixe la part des renouvelables dans le bouquet énergétique de 36 % à 38 % d'ici à 2030 contre 22 %-24 % dans le plan précédent.*

**20°) A qui s'adresse la norme environnementale ? Aux pouvoirs publics ? Aux particuliers ? Aux entreprises ? Dans quelle proportion ?**

*La norme s'adresse aux entreprises et aux particuliers sans qu'il soit possible d'établir une quelconque proportion en la matière ; les autorités locales adaptent les normes aux spécificités locales.*

**21°) Votre droit donne-t-il une définition du mot « environnement » ? Si oui, laquelle ? Si non, pouvez-vous nous donner quelques définitions de ce terme dégagées par la doctrine de votre pays ?**

*Il n'existe pas de code de l'environnement au Japon mais des lois spécifiques dont la consultation ne donne pas de véritable définition du mot environnement. Le mot environnement*

recouvre un nombre très important de situations différentes au Japon qui ne sont pas nécessairement les mêmes que dans d'autres pays.

**22°) La politique européenne du *Green Deal* a-t-elle eu un impact sur les normes environnementales adoptées dans votre pays ?**

*Aucune. Le Japon est le 5<sup>ème</sup> émetteur de CO<sub>2</sub> au monde mais l'accord JEFTA (entre l'UE et le Japon) a privilégié les échanges commerciaux sur la protection environnementale.*

## **II – La mise en œuvre de la norme environnementale**

**1°) Certaines institutions sont-elles dédiées au contrôle du respect de la norme environnementale ? Si oui, lesquelles (dénomination, statut juridique, caractéristiques, etc.) ?**

*Il n'existe pas d'institutions spécifiquement dédiées (de type établissement public « à la française ») mais des bureaux déconcentrés du ministère de l'environnement ainsi que les collectivités territoriales.*

**2°) Votre droit prévoit-il l'existence de polices environnementales ? Concrètement, des régimes sont-ils institués pour prévenir une atteinte à l'ordre public environnemental (police administrative) et, le cas échéant, permettre une sanction aux infractions environnementales commises (police judiciaire) ?**

*Des agents de l'Etat surveillent le respect des normes environnementales dans les parcs nationaux mais le nombre d'agents est très réduit pour assurer cette surveillance dans les parcs nationaux japonais ainsi que le relève Yoshinobu KITAMURA (professeur à l'université de Sophia), auteur de *Environmental Law* (2023).*

*Les lois sur l'environnement contiennent des dispositions sur la sanction du non-respect des prescriptions. En outre, les activités susceptibles de présenter des risques pour la population peuvent également relever du Code pénal ou de la loi sur les sanctions à l'encontre des délits environnementaux portant atteinte à la santé humaine.*

**3°) Votre droit fait-il la différence, en matière environnementale, entre la démarche de prévention (le risque et son étendue sont connus) et la démarche de précaution (une incertitude existe quant au risque ou à son étendue) ? Votre droit consacre-t-il un principe de précaution ?**

*Le Japon fait la différence entre les deux logiques depuis les années 1970. Il existe un principe juridique de précaution en droit nippon prévu par le projet basique de l'environnement adopté en 2018 par le Gouvernement. Au sein de lois spécifiques, le principe de précaution est souvent invoqué.*

**4°) De façon générale, quelles sont les obligations d'agir qui pèsent sur les autorités publiques en matière environnementale (anticiper la réalisation d'un risque, prendre toutes les mesures pour y mettre fin, protéger les droits des générations futures...) ?**

*Non renseigné.*

**5°) Dans quel cadre juridique la gestion des risques environnementaux s'inscrit-elle ?**

*L'Etat et les collectivités territoriales prennent les mesures juridiques pour gérer les risques environnementaux*

**6°) Quelle est la place faite, dans votre pays, à la planification écologique ? Si elle existe, à quelle échelle (nationale et/ou locale) est-elle adoptée ? Quels sont les plans et schémas les plus significatifs dans votre droit ? Quelle est leur valeur et leur portée ?**

*Non renseigné.*

**7°) Quel rôle le juge occupe-t-il dans la mise en œuvre de la norme environnementale ?**

**8°) Existe-t-il certaines actions en justice propres au domaine environnemental (actions collectives – actions de groupe par exemple –, procédures d'urgence, recours associatifs, etc.) ?**

*Non. Les class action n'existent pas en matière environnementale (uniquement pour les consommateurs)*

**9°) Dans le prolongement de la question précédente, parler d'une « justice climatique » a-t-il un sens dans votre droit ? La mise en œuvre de la norme environnementale a-t-elle donné lieu à de grandes affaires devant le juge national ?**

*Il y a eu beaucoup de grandes affaires dans les années 1960 à la suite de scandales liés à la pollution de l'air, de l'eau et des sols avec de nombreuses victimes. La justice a condamné les entreprises à verser des dommages et intérêts mais cela n'a guère de sens d'évoquer la notion de justice climatique au Japon.*

**10°) De façon générale, l'accès au juge est-il relativement facile en matière environnementale ? En particulier, existe-t-il des conditions particulières de recevabilité (délai de recours, intérêt à agir, etc.) imposées aux requérants qui entendent saisir le juge dans le domaine environnemental ?**

*L'intérêt à agir est interprété de façon plus large en France qu'au Japon. L'intérêt à agir est apprécié au cas par cas, selon la nature du litige selon Yoshinobu KITAMURA comme dans tous les procès civils et administratifs. Il y a un nombre important de procès civils amenant des habitants à assigner les entreprises pour obtenir réparation des préjudices.*

**11°) Lorsque le juge est saisi au titre de la mise en œuvre de la norme environnementale, quel est son office ? Peut-il prononcer des injonctions et, si oui, lesquelles ? Dispose-t-il du pouvoir de prononcer des astreintes ?**

*Le juge peut prononcer des injonctions dans la procédure civile par exemple pour ordonner aux entreprises de cesser telle ou telle activité ayant un impact négatif sur l'environnement. En droit administratif, il est possible d'ordonner à l'administration de cesser des travaux publics ayant un impact environnemental négatif. Il y a eu des procès dans lesquels les habitants demandaient au juge d'ordonner aux CT de ralentir, voire cesser l'activité d'aéroports en*

*raison de nuisances pendant la nuit. Toutefois, il convient de relever la rareté au Japon du prononcé d'injonctions à l'encontre d'administrations.*

**12°) Les renvois préjudiciels sont-ils fréquents dans les contentieux environnementaux ?**

*Il n'existe pas de renvoi préjudiciel au Japon.*

**13°) Votre droit consacre-t-il le principe de la réparation du préjudice écologique ? et selon quelles modalités ? Citez, s'il en existe, et exposer les grandes lignes des affaires dans lesquelles la question de la réparation du préjudice écologique s'est posée.**

*Il existe une réparation des préjudices liés à des violations environnementales mais le préjudice écologique en lui-même n'est pas réparable.*

**14°) Votre État a-t-il fait ou fait-il l'objet de procédures en manquement dans le cadre de la mise en œuvre des normes environnementales issues du droit de l'UE ? Si oui, listez les procédures.**