



HAL
open science

Le "contrôle civil" et le pouvoir exécutif au Japon.

Eric Seizelet

► **To cite this version:**

Eric Seizelet. Le "contrôle civil" et le pouvoir exécutif au Japon. : Essai sur les rapports entre civils et militaires dans le Japon d'après-guerre.. Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 2013, 5, pp.1260-1290. halshs-00906895v2

HAL Id: halshs-00906895

<https://shs.hal.science/halshs-00906895v2>

Submitted on 25 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE « CONTROLE CIVIL » ET LE POUVOIR EXECUTIF AU JAPON
Essai sur les rapports entre civils et militaires dans le Japon d'après guerre

par **Eric Seizelet**

Professeur à l'Université Paris Diderot

Membre du Centre de Recherche sur les Civilisations de l'Asie Orientale (CRCAO)(1)

En septembre 2011, le nouveau ministre de la Défense du Cabinet Noda, M. Ichikawa Yasuo (1942..) confiait imprudemment à un groupe de journalistes : « je suis un béotien en matière de sécurité. C'est l'essence même du contrôle civil ». Gaffe ou maladresse? Cette déclaration pour le moins surprenante de celui qui était en charge de la défense du pays déclencha un tollé à la Diète. Fait rare : la chambre des Conseillers devait voter la défiance à l'encontre du ministre. M. Ichikawa ne fut pas démis de ses fonctions mais il devait disparaître de l'organigramme gouvernemental lors du remaniement de janvier 2012 (2). Quant au Premier ministre, critiqué pour son manque de discernement dans la constitution de son équipe, il devait ressortir affaibli de cet épisode malheureux. M. Ichikawa n'avait pas pris la mesure de l'importance du principe de contrôle ou de prépondérance civile.

Le principe du contrôle civil, *Bunmin tōsei*, est le socle sur lequel repose l'organisation de la défense japonaise, au même titre que l'article 9 de la loi fondamentale sur le pacifisme constitutionnel. Il signifie que, dans un Etat démocratique, les militaires sont assujettis au pouvoir civil, qu'ils doivent se conformer aux instructions et aux politiques décidées par le gouvernement, émanation directe de la représentation nationale et qu'ils ne doivent pas s'ingérer dans la politique active (3). Le principe de contrôle – ou de prépondérance – civile ne signifie naturellement pas que les militaires doivent abandonner aux civils le soin de définir, d'orienter ou d'encadrer la politique de défense. Ils y sont au contraire associés, mais de façon jusqu'à présent limitée. La responsabilité ultime de la décision revient aux pouvoirs publics régulièrement établis et les militaires doivent se plier dès lors aux injonctions du pouvoir civil. Cette règle, en apparence de bon sens, l'était en fait beaucoup moins dans le contexte nippon, quand on se rappelle la fâcheuse tendance des armées impériales à la politique du fait accompli, ainsi que la fragilité d'une autorité gouvernementale *de facto* assujettie au bon vouloir du haut commandement. Le constituant, comme le législateur, ont, en réaction, organisé les modalités du contrôle qui, pour les observateurs mêmes les plus rétifs à la constitutionnalité des Forces d'autodéfense (FAD), laissent peu de place à une dérive du même type⁴. Dans le même temps, ils ont conféré aux FAD une dénomination et un statut hybrides travestissant sa véritable nature en tant que « forces armées ». Le principe du contrôle civil n'est pas explicitement énoncé dans la Constitution : il n'en est pas moins vrai qu'il exprime une règle fondamentale du système politique nippon, dont il convient de retracer les principes généraux qui le sous-tendent (I). Toutefois, tant la pratique gouvernementale que des aménagements institutionnels récents ont marqué des inflexions sensibles dans l'organisation et donc le fonctionnement du contrôle civil (II).

(1) Conformément à l'usage, les noms de famille japonais viennent avant le prénom, sauf dans le cas de publications en langues occidentales.

(2) *Asahi shinbun*, 2 septembre 2011 ; *Yomiuri shinbun*, 2 septembre 2011.

(3) Bōeichō-hen, *Nihon no bōei, bōei hakusho*, la défense du Japon. Le livre blanc sur la Défense, Tôkyō, 2004, Kokuritsu insatsu kyoku, p. 82.

(4) Satō Isao, « Shibirian kontorōru shisō to seido », la philosophie et l'institution du principe du contrôle civil, *Sekai*, juillet 1973, n°332, p. 155.

I. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA PRÉÉMINENCE CIVILE

Le principe du contrôle civil comporte de multiples facettes. Outre la proscription constitutionnelle des tribunaux militaires et par voie de conséquence d'un statut dérogatoire du droit commun fait aux FAD, il repose sur un certain nombre de règles plus ou moins formalisées qui ont toutes pour objet de garantir la prééminence des civils tant dans les structures que dans les processus décisionnels en matière de défense : les militaires ne peuvent détenir de portefeuille ministériel (A) ; les civils détiennent les postes-clés de responsabilité dans l'organigramme des institutions de défense (B).

A. L'exclusion des militaires du Cabinet

Elle procède d'une interdiction constitutionnelle - la « clause civile » de l'article 66 de la loi fondamentale - dont l'énoncé, en apparence simple, a soulevé parfois quelques difficultés, tant au niveau de l'interprétation que de la pratique institutionnelle.

1) L'interdiction constitutionnelle de l'article 66 alinéa 2

Une des conditions fondamentales du principe de contrôle civil est posée à l'article 66 alinéa 2 selon lequel le Premier ministre et les ministres d'Etat doivent obligatoirement être des civils. Cette disposition, introduite à la requête du SCAP sur demande de la *Far Eastern Commission* (FEC) sous forme d'amendement à la chambre des Pairs lors des travaux préparatoires de la Constitution, a pour but de prévenir la résurgence des travers dans lesquels le constitutionnalisme de Meiji avait fini par sombrer (5). En outre, sur les 29 Premiers ministres de l'avant-guerre, 14, soit près de la moitié d'entre eux avaient été des militaires de carrière. En dehors de cette réminiscence historique, cet article pouvait apparaître obsolète avec la proclamation du pacifisme constitutionnel à l'article 9 de la loi fondamentale et l'interdiction pour le Japon de la détention de tout potentiel de guerre. La création des forces d'autodéfense en 1954 devait quelque peu modifier les termes du débat. Du coup, le principe du contrôle civil devint indissociable dans la doctrine du pacifisme constitutionnel dont il assurait d'autant plus la consolidation que la légitimité constitutionnelle des FAD était contestée (6). Cette clause aurait dû conduire à l'exclusion de la désignation au poste de Premier ministre, les candidats ayant été militaires de carrière sous le Japon impérial, ainsi que les membres d'active, de réserve et les retraités des forces d'autodéfense. Pendant longtemps, l'interprétation de cette disposition constitutionnelle a été « polluée » par le débat autour de la nature même des FAD et de leur constitutionnalité. S'agissant des portefeuilles ministériels, la doctrine quant à elle a été longtemps partagée : si l'exclusion des membres des FAD en activité était évidente, la situation des autres catégories de militaires devait être différenciée. Ainsi, pour les uns, elle englobait l'ensemble des militaires de carrière des anciennes armées impériales. Pour d'autres, l'exclusion devait être étendue aux personnalités civiles mais ayant eu de tels antécédents. Pour d'autres encore, l'exclusion devait également toucher les civils ayant fait carrière dans la *Jieitai*. Selon une dernière interprétation enfin de l'article 66, l'exclusion des militaires professionnels ne devait concerner, outre les militaires en activité, que ceux qui s'étaient compromis dans la diffusion des thèses militaristes. C'est la thèse à l'heure actuelle préconisée par les pouvoirs publics et qui est soutenue par la majorité

(5) « Basic principles for a new Japanese constitution [FEC policy decision, July 2, 1946] », dans *Activities of the Far Eastern Commission, Report by the Secretary General, Feb 26, 1946 - July 10, 1947*, Washington, D.C, 1947, United States Government Printing Office, p.65-66.

(6) Satô Isao, *art. cit.*

der la doctrine de droit public (7).

2) L'article 66 alinéa 2 et la pratique institutionnelle

Concrètement, certaines nominations ou projets de désignation à des postes gouvernementaux ont toutefois soulevé des difficultés politiques dans le passé (8). En février 1957, il fut un moment question de nommer l'ancien amiral Nomura Kichisaburô, membre de la chambre des Conseillers, ancien ambassadeur à Washington au moment de Pearl Harbour, au poste de directeur de l'agence de Défense du Cabinet Kishi, mais devant les vives réactions de l'opposition, le PLD avait été contraint d'y renoncer. Quelques années plus tard, la nomination de M. Nagano Shigeto au poste de ministre de la Justice de l'éphémère Cabinet Hata en avril 1994 faisait encore difficulté : le nouveau ministre, issu de la chambre des Conseillers, étant un ancien militaire de carrière ayant exercé les fonctions de chef d'état-major des forces terrestres d'autodéfense. Il devait d'ailleurs être remercié du gouvernement onze jours seulement après sa nomination pour avoir déclaré lors d'un entretien accordé au journal *Mainichi shimbun* que le « le massacre de Nankin est une pure invention ». D'un point de vue constitutionnel, on peut se demander si une conception par trop extensive des catégories d'exclusion est compatible avec le principe d'égalité inscrit à l'article 14 de la loi fondamentale : n'y aurait-il pas là une discrimination politique fondée sur le statut et la condition sociale ? La doctrine dominante est consciente de ces difficultés, tout en estimant que la valeur propre du principe de « prépondérance civile », indissociable du pacifisme constitutionnel pilier des nouvelles institutions démocratiques, justifie une entorse au principe d'égalité. Quoiqu'il en soit, il faudra tout de même attendre avril 2001, pour qu'un ancien des FAD, M. Nakatani Gen, devienne directeur de l'agence de Défense. Depuis, ce type de nomination s'est banalisé. La nomination en juin 2012 de M. Mori Satoshi, universitaire et ancien directeur de recherche à l'Institut Nomura – par ailleurs spécialiste des questions de sécurité – au poste de ministre de la Défense fut un moment attaquée non en raison de ses antécédents militaires à la *Jieitai* mais parce qu'il n'avait pas reçu l'onction du suffrage universel. Or l'article 66 de la Constitution comme l'a rappelé à bon droit le gouvernement n'exige pas qu'un ministre soit "obligatoirement" un parlementaire (9). Il n'y a donc pas juridiquement d'obstacle à ce qu'un portefeuille ministériel soit confié à une personnalité non élue.

On notera cependant que l'article 66 devrait s'opposer à toute promotion gouvernementale immédiatement consécutive à la démission des FAD car il s'agirait d'un départ obéissant à des motifs d'opportunité politique. Le risque de détournement existe car l'article 66 n'a pas pour but de faciliter la carrière politique des militaires, mais d'instaurer une distance entre les militaires et le Cabinet. Toutefois le gouvernement semble en juger autrement : selon lui il n'y a pas d'empêchement dirimant sur le plan constitutionnel à provoquer ou à inciter à la démission un ancien chef d'état major pour en faire un directeur de

(7) Sur la position du gouvernement, Takatsuji Masami, directeur du bureau législatif du Cabinet, chambre des Représentants, commission du budget, 31 mai 1965. A noter qu'il s'agit d'un revirement gouvernemental car jusqu'à cette date les membres des FAD étaient qualifiés de « civils ». Pour un aperçu de la doctrine majoritaire, Satô Isao, *Kenpô gaisetsu*, précis de droit constitutionnel, Tôkyô, 1996, Gakuyô shobô, p. 456.

(8) Pour les polémiques déclenchées à ce sujet lors de la constitution du second Cabinet Hatoyama en mars 1954, du Cabinet Ishibashi en décembre 1956 et du remaniement du second Cabinet Tanaka en novembre 1973, Ikeda Masaaki, « Bunmin no imi », la signification de la notion de « civil », dans Kojima Kazushi (dir), *Kenpô no sôten*, les controverses constitutionnelles, Tôkyô, 1980, Yûhikaku, p. 162-163.

(9) *Sankei shinbun*, 5 juin 2012.

l'agence de Défense (ou un ministre aujourd'hui)(10). Le cas ne s'est cependant pas présenté.

B. La détention des postes-clés de responsabilité par les civils

Le principe de prépondérance civile ne se borne pas à un énoncé purement déclaratif de la subordination des militaires au gouvernement. Outre l'article 66 alinéa 2 de la loi fondamentale, le législateur a en effet prévu que les procédures de commandement et de direction des FAD seraient placées sous l'autorité du Cabinet en général et du Premier ministre en particulier. De plus, l'agence de Défense, promue récemment en ministère, était une structure contrôlée par des civils.

1) Le Premier ministre comme chef des armées

En premier lieu, en vertu de l'article 7 de la loi sur les FAD, « le Premier ministre dispose, en sa qualité de représentant du Cabinet, du droit suprême de direction et de contrôle des forces d'autodéfense ». En d'autres termes, ce droit suprême n'est pas une prérogative propre à la fonction de chef du gouvernement, mais n'existe que parce que le Premier ministre agit en tant que représentant d'une instance délibérative : le Cabinet. Cette disposition ne signifie pas cependant que le Premier ministre doive solliciter l'autorisation systématique du conseil des ministres pour le mettre en œuvre, mais, d'une part, qu'il existe juridiquement une présomption générale selon laquelle, en le mettant à exécution, le chef du gouvernement agit au nom du Cabinet, et d'autre part, que ce pouvoir engage le gouvernement tout entier, notamment en vertu du principe de solidarité et de responsabilité ministérielle devant la Diète. Néanmoins, pour que l'article 7 de la loi sur les FAD prenne tout son sens, le chef du gouvernement ne pourrait exercer cette prérogative en dehors de tout contrôle du Cabinet. La formule « en tant que représentant du Cabinet », indique que cette instance est régulièrement informée sur les modalités pratiques d'exercice de ce droit suprême, qu'elle est consultée, voire qu'un vote en conseil des ministres peut être sollicité. Car il va de soi que cette responsabilité couvre l'ensemble des affaires civiles et militaires de l'Etat, qu'il n'existe plus, comme sous l'ancien régime impérial, de domaine militaire réservé fondé sur la distinction entre l'organisation des forces armées ou *Gunsei* relevant des procédures délibératives normales et les prérogatives de haut commandement, *Gunrei*, relevant du droit d'accès direct au trône, en dehors du contrôle tant du parlement que des structures ministérielles ordinaires de conseil (11). La nature de ce droit de direction et de contrôle, *Shiki kantoku*, est difficile à identifier, car il s'agit d'une notion très souvent usitée en droit administratif japonais pour désigner les rapports de subordination entre organe supérieur et organe inférieur, mais sans que le contenu n'en soit véritablement précisé. La plupart des administrativistes considèrent d'ailleurs qu'il n'existe pas de différence fondamentale entre les notions de direction et de contrôle (12). Tout au plus pourrait-on admettre que la notion de *Shiki* a un caractère prescriptif ou normatif, en tant que manifestation de volonté ayant pour but comme pour effet de contraindre l'organe subordonné. Celle de *Kantoku* serait privée par nature de caractère compulsif : il s'agirait par là de vérifier *a posteriori* que l'organe contrôlé a agi en conformité

(10) Chambre des Représentants, commission du budget, intervention du directeur du bureau législatif du Cabinet Satô Tatsuo, 6 décembre 1973.

(11) L'inclusion des questions de défense et de sécurité dans le périmètre d'action générale du pouvoir exécutif a été affirmée relativement tôt avant même la création de FAD. Déclaration du ministre d'Etat Ôhashi Takeo, chambre des Représentants, commission du budget, 23 mai 1952.

(12) Voir par exemple, Satô Isao, *Gyôsei soshikihô*, droit de l'organisation administrative, Tôkyô, 1979, Yûhikaku, p. 161.

avec les missions, les fonctions et les compétences qui lui ont été attribuées (13). Cette même expression se retrouve d'ailleurs à l'article 8 de la loi sur les FAD qui dispose que le ministre de la Défense, sous la direction et le contrôle du Premier ministre, supervise l'ensemble des fonctions et missions des FAD. Le pouvoir de direction et de contrôle du ministre sur les FAD est exercé par l'entremise des chefs d'état-major respectifs des trois armes (14). En d'autres termes, seuls des civils – le Premier ministre et le ministre de la Défense – disposent de ce pouvoir général de direction et de contrôle, à l'exclusion des chefs d'état-major. De ce fait, ces derniers ne sont, aux yeux des observateurs, que des organes d'assistance, *Hosa kikan*. D'ailleurs, l'article 9 relatif aux « fonctions », et non aux « pouvoirs » des chefs d'état-major les confirme dans leur rôle d'« exécution des ordres du ministre », et souligne également leur caractère consultatif, puisque si la loi les qualifie de « conseillers techniques les plus élevés », le « pouvoir de direction et de contrôle » leur échappe : c'est un élément important du point de vue du contrôle civil car cela signifie que les chefs d'état-major ne disposent, *motu proprio*, d'aucun pouvoir de direction autonome (15). Il ne s'agit nullement d'affirmer par là la suprématie de cette fonction de conseiller technique sur celle exercée par d'autres instances civiles : l'article 9 ne signifie pas autre chose que ce rôle de conseiller technique est exercé par des officiers généraux du rang le plus élevé (16). D'autre part si ce pouvoir de conseil et d'assistance était partagé par d'autres instances – le ministre-adjoint, les deux conseillers politiques du ministre – choisis parmi les parlementaires, le vice-ministre administratif, les conseillers de défense, *Sanjikan*, le secrétaire général du ministère et les directeurs d'administration centrale qui font office de conseillers de défense - il ne s'étend en fait que sur les matières techniques qui entrent dans les compétences des états-majors, et non à toutes les affaires relevant de l'agence (17).

La question de savoir si, du fait de cet article 7 précité, le Premier ministre dispose d'un droit de commandement direct sur les FAD est controversée. Selon en effet une première interprétation, qui est celle de la doctrine dominante et du gouvernement, cet article ne fait qu'appliquer à la *Jieitai* le principe général inscrit à l'article 72 de la loi fondamentale et rappelé à l'article 6 de la loi sur le Cabinet selon lequel le chef du gouvernement assure la direction et le contrôle des différentes branches de l'administration sur la base des directives fixées en conseil des ministres (18). En d'autres termes, l'article 7 de la loi sur les FAD ne confère au chef du gouvernement aucun pouvoir d'instruction directe sur les forces

(13) Nishi Osamu, *Kuni no bôei to hô*, la défense nationale et le droit, Tôkyô, 1980, Gakuyô shobô, p. 146.

(14) Loi n°165 modifiée du 9 juin 1954.

(15) Cette notion d'avis spécialisé est elle-même sujette à caution : pour les uns elle ne doit pas autoriser les chefs d'état-major à effectuer des recommandations impliquant des mesures réglementaires et législatives qui sont du ressort du Cabinet ou du Parlement, puisque ce pouvoir de recommandation ne concerne que les affaires techniques se rapportant aux FAD, *Taimu*. Pour d'autres en revanche, de telles recommandations sont parfaitement légitimes dès lors qu'elles laissent les pouvoirs constitués libres de se déterminer. Cette controverse est aujourd'hui dépassée mais elle contribua à enterrer le plan *Mitsuya* révélé à la Diète en février 1965 et qui pointait les graves insuffisances de la législation japonaise de gestion des crises et des situations d'exception. Ôe Shinobu, *Tôsuiken*, le commandement des armées, Tôkyô, 1983, Nippon hyôronsha, p. 262.

(16) Ordonnance du Cabinet n°178 modifiée du 30 juin 1954 portant organisation de l'agence de Défense, articles 45, 81, 114.

(17) Respectivement, articles 59-61, 9 et 11 de la loi n°164 modifiée du 9 juin 1954 portant création de l'agence de Défense.

(18) Loi n°89 du 16 juillet 1999 portant création de l'office du Cabinet, *Naikakufu*. Voir également instruction de l'agence de Défense n°38 modifiée du 14 août 1963 portant réglementation des pièces et archives au sein de l'agence. Sur la position du gouvernement, chambre des Représentants, commission du Cabinet, 12 avril 1954.

d'autodéfense (19). Le pouvoir de direction et de contrôle en matière de défense réside dans le Cabinet qui est la plus haute autorité exécutive, et qu'il est exercé par le Premier ministre en sa qualité de représentant du Cabinet. De ce fait, à l'instar des autres administrations centrales, le pouvoir de direction et de contrôle des FAD repose sur les directives fixées en conseil ministériel. En ce sens, l'article 8 de la loi sur les FAD ne fait à son tour que confirmer l'article 58 de la loi de création de l'agence. Pour d'autres au contraire, l'article 7 instaure au profit du Premier ministre un pouvoir de commandement distinct par sa nature de celui de la direction d'une administration centrale. En conséquence, le Premier ministre, en sa qualité de chef du gouvernement, a pleinement compétence pour diriger et contrôler *directement* les FAD. La différence entre les deux interprétations est la suivante : selon la doctrine dominante, lorsque le Premier ministre, en tant que chef du gouvernement décide d'engager les FAD à des fins de défense nationale ou de sécurité publique, il ne fait qu'organiser, par un acte de puissance publique, les conditions autorisant les FAD à un usage légitime de la force, mais les ordres opérationnels nécessiteront une seconde décision prise par le ministre de la Défense ou le Premier ministre, mais en sa qualité de chef de l'office du Cabinet. Selon la théorie du contrôle direct, la décision d'intervention des FAD constitue déjà un ordre opérationnel prise par le Premier ministre en sa qualité de chef du gouvernement. Cette ambiguïté autour des implications de la notion de direction et de contrôle serait levée si l'article 7 était modifié pour reconnaître au Premier ministre un véritable pouvoir de commandement suprême, *Saikô meireiken*, des FAD (20), ce que préconise d'ailleurs le projet de réforme constitutionnelle rendu public par le PLD en octobre 2005.

2) Le contrôle des instances de la défense nationale par les civils

La mission de l'agence de Défense était primitivement définie en ces termes à l'article 4 de la loi de création : « le *Bôeichô* a pour but d'assurer la protection de la sécurité nationale et de protéger la paix et l'indépendance du pays. Il a pour mission de veiller à l'ensemble des matières se rapportant au fonctionnement et au contrôle des forces terrestres, maritimes et aériennes d'autodéfense ». A l'origine, les missions du *Bôeichô* et des forces d'autodéfense étant voisines, sinon identiques, le législateur avait éprouvé quelque difficulté à mettre en place une instance administrative pour lui confier des tâches aussi hétérodoxes que le recours à la force armée ou l'organisation de secours en cas de catastrophe naturelle. Il avait été alors jugé plus rationnel, sur le plan juridique, de dissocier dans deux lois spécifiques le statut de l'agence de celui des FAD et d'ailleurs l'article 6 de la loi de création précitée avait indiqué à cet effet que « la loi sur les FAD fixe les missions des forces d'autodéfense, ses structures, l'organisation et la composition de ses organes, ainsi que les modalités de commandement et de contrôle, les pouvoirs et les actions des FAD » (21). Cette dissociation n'empêche d'ailleurs nullement que soit intégrée dans la définition même des FAD, la majeure partie des organes de l'agence (22), ou d'envisager les rapports entre l'agence et les FAD sur un double plan, statique et dynamique : l'agence serait ainsi une structure intégrée dans l'administration de l'Etat – aspect statique - mais dont les missions pratiques seraient en réalité exercées par un corps spécialisé de caractère militaire (aspect « dynamique ») et régi par une loi

(19) Tanaka Jirô *et alii*, *Gyôseihô kôza*, traité de droit administratif, Tôkyô, 1966, Yûhikaku, vol. 6, p. 129.

(20) Sur cette controverse, Kobari Tsukasa, *Bôeihô gaikan. Bunmin tôsei to rikkenshugi*, aperçu général du droit de la défense. Contrôle civil et constitutionnalisme, Tôkyô, 2002, Shinzansha, pp. 133 et s.

(21) Pour une analyse de ces difficultés, Katô Yôzô, *Nihon no bôei to jieitai*, la défense du Japon et les FAD, Tôkyô, 1964, Asagumo shimbunsha, p. 87.

(22) Loi sur les FAD, article 2 alinéa 1.

particulière.

En outre, le *Bôeichô* ne constituait pas un ministère à part entière mais une agence, *chô*, dépendant de l'office du Cabinet. L'idée qui a présidé à la création d'une agence spécialisée était que ce type de structure gérait des matières qui, par leur importance, nécessitaient, au sein d'une administration centrale donnée, un traitement plus individualisé. Mais la raison de la création d'une agence spécialisée obéissait également à des raisons plus politiques. Le législateur avait à l'époque maintenu un profil bas, en se bornant à installer à l'époque une administration subordonnée et non un ministère autonome, ce qui, politiquement, aurait été plus délicat à faire admettre. Toutefois, le directeur de l'agence, au titre de l'article 3 de la loi de création, avait rang de ministre d'Etat – un civil – et siégeait au Cabinet. Mais surtout, l'entourage immédiat du directeur, et aujourd'hui du ministre, est constitué principalement de civils : outre le ministre-adjoint et le vice-ministre administratif, il convenait d'ajouter les deux conseillers politiques, *Seimukan*, introduits dans le cadre de la réorganisation des administrations centrales adoptée en 1999, et surtout les dix conseillers de défense, *Bôei sanjikan*, qui constituaient l'armature de direction des « Services internes », *Naibu bukyoku* (23), de l'agence, puis, plus tard du ministère. Services qu'un ancien Premier ministre alla jusqu'à qualifier publiquement d'« instrument de contrôle des militaires »²⁴. Selon la définition officielle, les conseillers de défense constituaient un dispositif spécifique installé au sein des structures administratives pour assurer le contrôle des troupes, assister le directeur (le ministre) dans ses fonctions de contrôle ; ils participaient à ce titre du renforcement du contrôle civil mais ne disposaient à ce titre d'aucun pouvoir d'intervention sur elles (25). Si, comme le verra les conseillers de défense firent l'objet de critiques, au nom d'une déviation du contrôle civil au profit du contrôle bureaucratique, *Bunkan tôsei*, une partie de la doctrine ne considérait pas les deux types de contrôle comme antinomiques, mais complémentaires, comme une forme d'implantation ou d'acclimatation du contrôle civil dans l'administration de la défense (26). Bien plus, du fait de la défaillance des politiques, le contrôle bureaucratique pouvait avoir une utilité résiduelle dans sa fonction d'intermédiation en évitant que les préconisations des militaires ne soient avalisées sans discernement ni le recul nécessaire, par les pouvoirs en place. Enfin, ce contrôle bureaucratique pouvait apparaître comme un pis-aller à une époque où les lignes de fractures traversant la classe politique et l'opinion sur les problèmes de défense et de sécurité entravaient l'exercice d'un leadership fort sur ces questions (27). Pour d'autres analystes au contraire, le contrôle bureaucratique avait tellement envahi l'agence que non seulement il avait contribué à assécher en grande partie toute réflexion stratégique sur les buts, les moyens et les fonctions des FAD, mais à confisquer le contrôle civil même (28).

Au titre de l'article 9 de la loi, ces *Sanjikan* sont les organes d'assistance du directeur

(23) Ce terme générique ne désigne pas une structure particulière mais l'ensemble constitué par le vice ministre-administratif, le secrétaire général de l'agence (du ministère) et les directeurs d'administration centrale.

(24) Takeshita Noboru, Chambre des Représentants, commission du budget, 23 février 1988.

(25) Sur cette définition des conseillers de défense, Masuda Kaneshichi, directeur de l'agence de Défense, chambre des Conseillers, commission du Cabinet, 5 avril 1968. Sur le principe du contrôle civil et le rôle propitiatoire des conseillers de défense pour prévenir les errements du passé, Kimura Tokutarô, directeur de l'agence de Sécurité, séance publique, chambre des Conseillers, 18 mars 1954.

(26) Kobari Tsukasa, *op.cit.*, p. 88.

(27) Hirose Katsuya, *Gunjin to kanryô. Bunmin tôsei no genkai*, Militaires et bureaucrates. Les limites du contrôle civil, Tôkyô, 1989, Iwanami shoten, p.261-263 ; Ian Gow, « Civilian Control of the Military in Postwar Japan », dans Ron Matthews et Keisuke Matsuyama éd., *Japan's Military Renaissance*, New York, 1993, St Martin Press, p. 60 et s.

(28) Miyazaki Hirokazu, « Bôei ni hô to bôeichô chûhô kikô », les deux lois sur la défense et les organes centraux de l'agence de Défense, *Kokubô*, juin 1977, vol. 26, n°6, p.102.

dont la compétence de conseil s'étendait à « l'élaboration des directives fondamentales se rapportant aux matières entrant dans les attributions de l'agence ». Mais, par ailleurs, en vertu de l'article 11 alinéa 3 de la même loi, les directeurs d'administration centrale, *Kyokuchô*, (défense, logistique, personnel et formation, administration et gestion, équipement) et le secrétaire général de l'agence étaient choisis parmi eux, ce qui signifie que nul ne pouvait être désigné à ces fonctions sans avoir été d'abord *Sanjikan*. En vertu de l'article 16, le secrétaire général et les directeurs d'administration centrale avaient la charge, entre autres attributions, d'assister le directeur de l'agence sur les directives et mesures d'approbation de ce dernier se rapportant aux orientations et plans fondamentaux établis par les trois chefs d'état-major et le président du conseil d'état-major interarmées, ainsi qu'au contrôle général des FAD et de leurs états-majors. En clair, par l'étendue de leur fonction de conseil, les conseillers de défense – et plus généralement le *Naibu bukyoku* – apparurent non seulement comme l'interface indispensable entre les états-majors et le directeur de l'agence, mais en vinrent de surcroît à intervenir directement dans la planification de la politique de défense, le fonctionnement et l'action des FAD et les dispositifs de programmation militaire (29). Cette « ingérence » fut la source d'autant plus de frustrations que les Services internes se montraient perméables aux pressions du ministère des Finances et de l'opposition visant à "contenir" les dépenses militaires (30).

Par ailleurs, même si les restrictions légales qui excluaient les militaires des postes d'encadrement dans les Services internes furent levées, la pratique demeura de réserver ces postes aux civils. Il n'est pas exclu de penser que cette éviction est due à une reprise de contrôle nécessaire après les révélations concernant le plan des Trois flèches au milieu des années 1960. Enfin, autre élément non négligeable, entre 1954 et 2004, l'agence de Défense a connu 59 directeurs, soit une durée moyenne dans la fonction inférieure à un an. Ce sont donc très largement les agents du *Naibu bukyoku* qui ont assuré de fait la continuité politico-administrative de l'agence. D'autant plus que le poste de directeur de l'agence était politiquement peu gratifiant, particulièrement exposé aux attaques de l'opposition pendant toute la durée de la guerre froide et attribué, sauf exception, à des parlementaires modérés peu au fait des questions de sécurité en dehors du cercle étroit des spécialistes du parti majoritaire (31).

II.LA REDEFINITION DU CONTROLE CIVIL

Le principe du contrôle civil avait été primitivement conçu dans une optique principalement défensive, comme un garde-fou contre l'ingérence des militaires dans la politique active. Aujourd'hui, bien que son principe ne soit pas remis en cause, des voix se font jour pour en redéfinir les modalités. Une série d'affaires liées aux prises de positions de hauts responsables militaires ont parfois mis à l'épreuve le principe de prépondérance civile (A). Mais, au-delà de ces péripéties, l'exigence d'une autonomisation grandissante des structures de conseil et d'assistance du haut commandement apparaît de plus en plus clairement (B).

A. Les principales affaires mettant en cause la hiérarchie militaire

(29) Takeda Gorô, *Kiki kanri naki kokka -Nihon ga furueru hi*, l'Etat privé de système de gestion des crises. Le jour où le Japon tremblera, Tôkyô, 1984, PHP Kenkyûjo, p. 172-173.

(30) Bôei chishiki fukyûkai-hen, *Bôeishô kaikaku*, la réforme du ministère de la Défense, Tôkyô, 2008, Naigai shuppan, p. 216-217.

(31) Inoguchi Takashi et Iwai Nobushige, *Zoku giin no kenkyû* recherches sur les « tribus » parlementaires, Tôkyô, 1987, Nihon keizai shinbunsha, p.210.

Certains militaires de haut rang n'ont guère caché leur insatisfaction ou leurs doutes face à la capacité du Japon à faire face à des situations de crise ou développé des vues non conformes aux positions officielles. Dans la plupart des cas de figure, ces prises de positions publiques ont fait scandale, à la fois parce qu'elles révélaient une conception relativiste du contrôle civil et qu'elles renvoyaient parfois à des réminiscences historiques fâcheuses. Mais, au-delà, elles posent la question de la liberté d'expression politique des militaires et de ses limites.

1) Les affaires Kurisu, Takeda et Tamogami

S'il est certain qu'il appartient au Premier ministre, en vertu de l'article 76 de la loi sur les FAD, de donner l'ordre d'intervention des FAD en cas d'agression, cette disposition de bon sens laisse toutefois entière la question de la réplique en cas d'attaque surprise où lorsque les militaires sont confrontés à une menace ou à une situation d'urgence rendant inopérants les mécanismes de contrôle civil en temps de paix. Le président du conseil d'état-major interarmées, le général Kurisu Hiroomi, avait évoqué, en juillet 1978, la possibilité pour les FAD de prendre dans ce cas « des mesures supralégales », c'est-à-dire de laisser aux FAD le droit de recourir à la force sans attendre les ordres du gouvernement. Cette prise de position avait alors suscité de tels remous que le gouvernement Fukuda, fragilisé par une majorité étroite à la Diète avait été contraint de démettre le général de ses fonctions car il apparaissait inacceptable de laisser aux seuls militaires le soin de décider d'une situation de guerre. Mais cet incident fournit, en septembre de la même année, l'occasion au gouvernement de relancer officiellement les discussions sur les situations d'exception : de fait, il semble que le général Kurisu ait été sanctionné moins sur le fond que sur la forme, et dans la conférence de presse qui s'en suivit le général reconnut que son départ n'était pas lié au contenu de ses déclarations mais au fait qu'il avait perdu la confiance de sa tutelle. Il n'est pas impossible non plus que les politiques se soient emparé de l'affaire pour prendre le contrôle et le pilotage de réflexions conduites jusque-là essentiellement par les militaires en matière de gestion des crises.

La situation évoquée par le général Kurisu n'avait cependant rien d'exceptionnel en soi. Il est vrai qu'à l'époque, la possibilité qui aurait été offerte aux FAD de prendre les mesures d'urgence en court-circuitant le processus normal de décision rappelait de fâcheux précédents, et la gauche japonaise ne se priva pas de puiser dans l'histoire du comportement des armées impériales avant-guerre des arguments pour disqualifier la position du général. Pourtant, dix sept ans plus tard, en février 2005, l'administration Koizumi, favorisa une révision de la loi sur les FAD autorisant ces dernières à intercepter et à détruire les missiles balistiques lancés sur le Japon, sur décision du ministre de la Défense prise sur approbation du Premier ministre et rapport ultérieur à la Diète (32). Bien que cette initiative ait été critiquée par certains constitutionnalistes qui y virent un indice du « délitement » du contrôle civil, on peut considérer qu'elle répond à un cas de force majeure : ici les contraintes liées au contrôle civil *stricto sensu* cèdent à la nécessité de faire face à une situation de crise grave et imminente appelant une riposte appropriée.

En février 1981, le parti socialiste avait interpellé le gouvernement devant la commission du budget de la chambre des Représentants à propos d'un interview par le mensuel *Hôseki* du président du conseil d'état-major interarmées des forces d'autodéfense, le général Takeda Gorô. Dans cet entretien, le général avait ouvertement mis en cause la politique de défense du gouvernement : ainsi il avait contesté la nature strictement défensive

(32) Article 82-2,3 de la loi sur les FAD.

de la politique de défense, estimé que la proportion du PNB consacré à la défense devait passer de 1% à 3% et contesté la position du Cabinet, qui venait d'être réitérée au mois d'août 1980, selon laquelle service militaire et la conscription étaient incompatibles avec la Constitution et notamment ses articles 13 et 18 relatifs à la protection de la dignité individuelle et à la prohibition de toute « sujétion » involontaire. Le général estimait que cette interprétation était de nature à entraver le bon recrutement des FAD. Le Premier ministre Suzuki Zenkô et le directeur de l'agence de Défense Ômura Jôji exprimèrent aussitôt leur « regret » devant le parlement, rappelant qu'il était du devoir des FAD de respecter les positions adoptées à la Diète et de suivre les instructions à la Diète du chef du gouvernement et du directeur de l'agence. Même si le général Takeda s'était exprimé à titre privé, sa fonction donnait néanmoins du poids à ces prises de position jugées par ce fait même « inappropriées » : « les cadres supérieurs des FAD, en particulier les chefs d'état major des trois armes et le président du conseil d'état-major interarmées des FAD, en raison de l'importance et des responsabilités attachées à leurs fonctions, doivent, de tout évidence, et sans relâche, agir avec circonspection ». En conséquence, le gouvernement infligea une sanction au général Takeda et décida, par un avis en date du 23 février 1981 que toute communication à l'extérieur devait être notifiée préalablement à l'autorité hiérarchique. En fait, la sanction en question ne fut pas prise sur la base de l'article 46 de la loi sur les FAD concernant le régime disciplinaire, mais de l'instruction n°33 de l'agence de Défense « relative aux manquements mineurs ne nécessitant pas une sanction disciplinaire au titre de l'article 46 précité. Le général Takeda reçut une « mise en garde », *Chûi*, par écrit et le gouvernement réclama sa démission, qui fut aussitôt suivie de son départ à la retraite. L'affaire ne s'arrêta pas là car, sous la pression d'une partie du PLD, le gouvernement tenta d'atténuer son interprétation de l'inconstitutionnalité du service militaire, provoquant ainsi une confusion à la Diète.

En octobre 2008, le chef d'état-major des forces aériennes d'autodéfense, le général Tamogami Toshio, était révoqué et admis d'office à la retraite. Cette décision du gouvernement faisait suite à un prix d'histoire décerné au général par le groupe de construction et de travaux publics APA. Dans le texte à l'origine de ce prix, le général avait soutenu que la responsabilité du Japon dans l'attentat contre le seigneur de la guerre chinois Zhang Zuolin en juin 1928 n'était pas avérée, qu'il n'avait pas été un Etat agresseur mais qu'il avait été poussé à la guerre par le gouvernement nationaliste chinois, lui-même manipulé par le *Komintern*, que la guerre du Pacifique enfin avait été ourdie par le président Roosevelt. A ces considérations historiques, le général Tamogami ajoutait que les FAD étaient comparativement plus faibles par rapport aux forces armées d'autres nations, que la « protection américaine » conduisait le pays à une perte d'identité, et que le poids du passé avait contribué à "ligoter" les FAD. Ainsi le principal responsable des forces armées aériennes japonaises couvrait-il de son autorité une vulgate révisionniste ayant pignon sur rue dans les milieux nationalistes et de la droite du parti libéral-démocrate au pouvoir. Le Premier ministre M. Asô Tarô et le ministre de la Défense de l'époque, M. Hamada Seiichi, prirent donc la responsabilité de ce remplacement au motif que le général avait prôné des vues en contradiction avec la position officielle du gouvernement telle qu'elle avait été précisée en 1995 par le Premier ministre de l'époque, M. Murayama Tomiichi (33). Le gouvernement, et avec lui une partie de la presse, avait fini par s'inquiéter d'autant plus de la diffusion au sein des FAD de thèses s'écartant de la ligne gouvernementale officielle que le général Tamogami avait également dirigé l'école de l'état-major combiné et qu'il craignait que les futurs cadres

(33) Voir par exemple les déclarations du chef du gouvernement, commission des Affaires Etrangères et de la Défense de la chambre des Conseillers, 13 novembre 2008.

de l'état-major en fussent ainsi imprégnés.

L'affaire aurait peut être eu un autre dénouement si le général Tamogami, outre sa conception particulière de l'histoire, n'avait pas dans un passé récent multiplié les déclarations politiquement incorrectes, tant sur la forme que sur le fond. Ainsi, en septembre 2004, en tant que commandant en chef des forces aériennes d'autodéfense, le général Tamogami avait indiqué que l'option nucléaire ne pouvait être exclue pour muscler la crédibilité de la politique de défense à l'égard de la Chine. En mai 2007, il avait déclaré qu'il était favorable, compte-tenu du caractère archipelagique du Japon, à ce que ce dernier déploie le cas échéant des armes à sous-munitions. En avril 2008, il avait jugé, sur le ton de la plaisanterie, en imitant un amuseur public connu, que la décision de la Cour d'appel de Nagoya ayant déclaré par incidence que le stationnement résiduel des forces aériennes d'autodéfense en Irak était inconstitutionnel, avait pu occasionnellement "chagriné" quelques militaires, mais que la majorité d'entre eux « n'en avaient cure ».

Après avoir été mis à la retraite, le général devint un invité recherché des plateaux de télévision et un conférencier abondamment sollicité. Du même coup, il put donner libre cours à ses opinions. Convoqué comme témoin devant la commission des Affaires Etrangères de la Chambre des Conseillers en novembre 2008 – une procédure tout à fait exceptionnelle s'agissant d'un militaire – le général Tamogami Toshio justifia sa vision de l'histoire au nom de la liberté d'expression, et réaffirma que l'interprétation gouvernementale selon laquelle le Japon ne pouvait exercer son droit à l'autodéfense collective devait être révisée. Sur la question nucléaire, il réitéra ses propos en août 2009, à Hiroshima même, où il fustigea également le rôle de la gauche dans le mouvement pacifiste et l'organisation des cérémonies pour la paix, tout en accréditant dans ses déclarations la thèse d'un « complot » du président Roosevelt inféodé aux communistes comme étant la cause de la guerre du Pacifique. Ces prises de positions se heurtèrent à la vigoureuse opposition du maire de Hiroshima et des associations d'irradiés, mais le général Tamogami reçut le soutien du groupe de presse *Sankei* et de d'associations nationalistes comme la « conférence du Japon », *Nihon kaigi*. En bref, le général Tamogami devint une figure médiatique : celle du « parler vrai », contre les faux-semblants d'un politiquement correct imposé par une posture pacifique obsolète et la colonisation des esprits par une vulgate gauchiste antinationale (34)...

2) La liberté d'expression politique des militaires et ses limites

Les trois affaires précédentes touchent naturellement la question de la liberté d'expression des militaires, qu'ils soient en activité de service ou non, lorsque cette liberté les amène à aborder des questions de défense ou de politique générale. Elles soulèvent de façon plus générale la question du statut personnel des FAD, car soumis aux juridictions de droit commun du fait de l'interdiction constitutionnelle des tribunaux militaires, et en l'absence de code de justice militaire, les membres des FAD sont, en principe, des citoyens comme les autres. La particularité japonaise est d'avoir cantonné la spécificité des FAD à des aspects fonctionnels liés à leur mission de défense, non à leur statut. Il n'y a donc pas lieu de restreindre à ce titre leurs libertés fondamentales, au-delà des contraintes qui s'imposent à tout agent public.

En effet, juridiquement, le départ du général Tamogami est une mesure politique, elle n'est pas le résultat d'une sanction disciplinaire prise au titre du statut des FAD qui prohibe toute atteinte à la dignité et à l'honneur des forces d'autodéfense, d'une part et restreint leurs

(34) L'édition 2009 du Livre blanc sur la défense passe complètement sous silence cet épisode. Officieusement pour ne pas irriter certains cadres de la *Jieitai* qui auraient mal vécu le renvoi du général Tamogami : *Ryūkyū shinpō*, 19 juillet 2009.

activités politiques d'autre part. Néanmoins, les prises de position d'officiers supérieurs des FAD posent clairement la question de la liberté d'expression politique des militaires. A cet égard, la position du ministère de la Défense mérite d'être rappelée *in extenso* :

« Le ministère de la Défense ne fait nullement grief aux membres des FAD d'avoir leur propre point de vue et de le rendre public. Il est normal que ces derniers jouissent de tous leurs droits fondamentaux, et notamment des libertés de pensée, de croyance et d'opinion. En conséquence, le ministère ne juge pas approprié d'exercer une quelconque censure ou contrôle idéologique. En outre, on peut juger nécessaire que, du point de vue de la sécurité nationale, les membres des FAD puissent, sous une forme appropriée, exprimer leur avis sur la base de leur expérience et de leur spécialité.

Néanmoins, en toutes circonstances, les membres des FAD, et plus spécialement les officiers exerçant des positions d'encadrement, tels que chef d'état-major des Forces aériennes d'autodéfense, se doivent d'agir avec mesure compte tenu de leur position sociale. Il est nécessaire que les membres des FAD fassent preuve d'un auto-contrôle rigoureux en raison des lourdes responsabilités qui sont les leurs car la Jieitai est dépositaire de la force armée » (35).

En d'autres termes, reconnaissance certes de la liberté d'opinion – en ce sens les militaires en activité ne sont pas assujettis à une obligation générale de réserve qui ferait des FAD la version japonaise de la « grande muette » – mais l'étendue et l'exercice de cette liberté doivent être appréciés en fonction de la position occupée, et tenir compte de leur particularisme du fait qu'elles détiennent le monopole de la force armée. En tout état de cause, le ministère n'interdit pas aux militaires de prendre position sur les questions qui relèvent de leur sphère de compétence. En revanche, cette liberté de parole ne va pas jusqu'à défendre en public des positions contraires à celles du gouvernement ou à mener une action politique. Cette obligation de diligence ne dispense pas les militaires, agissant ès qualité ou en privé, de se soumettre à la procédure de notification préalable pour toute communication externe relative à l'exercice des fonctions – ce que le général Tamogami n'avait pas fait. La question se pose d'ailleurs de savoir si, en dehors même de la protection du secret défense, cette obligation de diligence ne s'applique pas aux anciens membres des FAD et aux retraités.

La pratique devrait à cet égard inciter les militaires à faire preuve de prudence : en mai 1972, l'agence de Défense avait limogé cinq militaires qui avaient manifesté, en uniforme, contre la politique de sécurité du gouvernement et en particulier le déploiement des FAD à Okinawa, à la veille de la restitution de l'île par les Américains. Après un long procès, la Cour suprême avait légitimé ces sanctions au motif que ce type de manifestation était incompatible avec la qualité de membre des FAD, sans faire de distinction de grades et sans égard pour les différents statuts de militaires, engagés sous contrat ou officiers de carrière, que ces activités répréhensibles aient été commises pendant le service ou en dehors (36). En novembre 1992, dans un contexte marqué par la succession des scandales touchant le financement politique des partis un colonel des Forces terrestres d'autodéfense avait été radié pour avoir soutenu dans un article publié par un hebdomadaire que la démocratie ne pouvait plus être redressée par des moyens légaux – les élections – mais par un coup d'Etat (37). Quelques années plus

(35) Document du 25 décembre 2008, intitulé *Bôeishô kaikaku no torikumi ni tsuite*, au sujet des dispositions à prendre relatives à la réforme du ministère de la Défense, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/bouei/dai12/pdf/siryou.pdf>. Consulté le 3 janvier 2013.

(36) Assemblée restreinte, 6 juillet 1995, *Hanrei jihô*, n°1542, p. 134 et s.

(37) *Sankei shinbun*, 14 novembre 1992.

tard, en décembre 2004, les médias s'étaient émus qu'un cadre des forces terrestres d'autodéfense ait approché le PLD pour proposer un amendement constitutionnel transformant les FAD en « armée de défense nationale », *kokubôgun*, et inscrivant dans la loi fondamentale le « devoir de défense » : sachant que la révision constitutionnelle est une question ultrasensible, cette démarche était-elle légitime du point de vue du contrôle civil puisqu'elle avait pour effet, sinon but, de renverser les rapports entre contrôleurs et contrôlés? (38). En février 2010, le gouverneur de Miyagi, M. Murai Yoshihiro, lui même un ancien des FAD, s'était élevé contre un avertissement adressé par le ministère de la Défense au colonel Nakazawa Takeshi des Forces terrestres d'autodéfense qui avait déclaré avant le lancement de manœuvres terrestres conjointes nippo-américaines que « ce n'est pas avec les belles phrases de la politique et de la diplomatie qu'on maintiendra l'alliance, mais par la confiance ». En janvier 2011, la presse révéla également que les conférences et réunions publiques animées par l'ex-général Tamogami et M. Satô Masahisa, membre PLD de la chambre des Conseillers et ancien officier des FAD étaient surveillées par la sécurité militaire pour y repérer la présence de militaires en uniforme (39)...

B. Vers l'autonomisation des structures militaires d'assistance et son incidence sur le contrôle civil

Evoquer l'« autonomisation » des structures de conseil et d'assistance, c'est implicitement parler de « flexibilité » ou d'adaptation nécessaire du principe du contrôle civil. Or un certain nombre d'initiatives ont été prises qui, au sein du fonctionnement même du pouvoir exécutif, affectent non seulement les modalités, mais aussi la nature même du contrôle civil. Ainsi en est-il de l'érection de l'agence de Défense en ministère de plein exercice qui, si elle s'insère dans le droit fil de la réorganisation des administrations centrales décidée en 1999, n'est évidemment pas sans incidence sur le processus décisionnel. La réforme du Conseil d'état-major interarmées qui va dans le sens d'une plus grande cohésion et intégration des trois armes, n'a pas seulement que des implications techniques. Quant à la remise en cause des équilibres au sein du *Naibu bukyoku* et au réaménagement des instances de conseil, ils participent toutes deux de la même idée : rehausser la place des militaires dans l'appareil même de décision.

1) L'érection de l'agence de Défense en ministère de plein exercice

Deux agences gouvernementales comme celles de l'environnement et de l'autonomie locale, toutes deux de création plus récentes, avaient déjà accédé au statut de ministère à part entière, la première en raison du caractère transversal de ses attributions et de la place grandissante des enjeux politiques liés à la protection de l'environnement, la seconde du fait du caractère non partisan de l'aménagement du territoire et accessoirement, du renforcement nécessaire des rapports entre les différentes sections de la commission de la planification politique du parti libéral-démocrate.

S'agissant de l'agence de Défense, des raisons administratives et politiques militaient dans le même sens : la défense a des implications interministérielles qu'un ministère à part entière est plus à même de gérer qu'une agence ; la création d'un véritable ministère de la Défense montrerait à l'extérieur la détermination du Japon à traiter la gestion des crises et les problèmes de sécurité au même niveau que les pays étrangers, alors qu'il

(38) *Tôkyô shinbun*, 5 décembre 2004, Kôketsu Atsushi, *Bunmin tôsei. Jieitai wa doko he iku no ka?* Le contrôle civil. Où vont les FAD? Tôkyô, 2005, Iwanami Shoten, p. 57. L'auteur parle de « coup d'Etat légal ».

(39) *Sankei shinbun*, 24 janvier 2011.

prend une part de responsabilité de plus en plus grande sur la scène internationale en multipliant les actions des FAD à l'extérieur au-delà de ses frontières, et que de nombreux facteurs d'insécurité subsistent dans son environnement ; elle soulagerait d'autant les services du Premier ministre dont elle dépend et mettrait un terme à un sentiment de précarité au sein des agents du *Bôeichô* ; elle permettrait d'asseoir le déploiement des FAD à l'étranger dans les « missions propres » de la *Jieitai* et non plus dans ses « missions accessoires ». En outre la position subalterne de l'agence est un handicap à quatre points de vue : un pouvoir réglementaire propre limité puisque tributaire de l'office du Cabinet, avec impossibilité de prendre des arrêtés ministériels, d'avoir l'initiative de projets de lois, de provoquer une réunion du Cabinet ; une marge de manœuvre limitée sur le plan budgétaire en raison même de cette dépendance ; une capacité de négociation inférieure par rapport aux autres administrations centrales ; la difficulté pour une simple agence d'intégrer l'entourage du Premier ministre et notamment le corps des secrétaires auprès du chef du gouvernement, *Shushô hishokan*. Le PLD avait de longue date étudié en interne la possibilité de changer le statut de l'agence, mais il avait finalement hésité à saisir la Diète, à la fois pour des raisons politiques et techniques (40).

En novembre 1997 cependant, la section de la défense nationale du PLD avait émis une recommandation en ce sens, arguant du fait qu'une telle réforme contribuerait à sensibiliser davantage l'opinion aux questions de défense dans un environnement international instable, qu'elle stimulerait le moral des FAD, qu'elle marquerait la transition vers « une politique de défense responsable », et qu'elle n'entraînerait aucune modification dans les pouvoirs et la position du chef du gouvernement. La réorganisation des administrations centrales préconisée par l'administration Hashimoto aurait pu en être l'occasion, mais les réticences du parti social démocrate alors dans la majorité, motivées, entre autres, par les réactions défavorables suscitées par une telle initiative dans les pays voisins du Japon prompts à dénoncer la renaissance du « militarisme » nippon, en avaient décidé autrement. Par la suite, lorsque s'est dessinée une nouvelle coalition gouvernementale entre le parti libéral-démocrate, le parti libéral et le *Kômeitô*, ce dernier n'y fut guère non plus favorable en raison de l'article 9. Il faudra attendre juin 2001 pour que la Diète soit saisie d'une initiative parlementaire visant à la création d'un ministère de la Défense, particulièrement bien accueillie par l'agence, mais les ajustements au sein de la coalition gouvernementale ayant traîné en longueur, l'accord de principe selon lequel cette question serait prioritaire après la mise sur pied des lois de crise intervint tardivement, la chambre des Représentants ayant été dissoute en décembre 2003. Trois ans plus tard, en décembre 2006, le parlement japonais devait adopter, à une large majorité, pour la première fois depuis 1945, le principe de la création d'un véritable ministère de la Défense. Cette réforme qui, bouscule l'un des tabous les plus solidement ancrés de l'après-guerre, aura trois conséquences : la première est le fait que le nouveau ministre ne sera plus placé sous la tutelle du Premier ministre en tant que chef de l'office du Cabinet, ce qui augmentera de fait son autonomie. La seconde réside dans le fait qu'à l'exemple de ce qui s'est passé à l'étranger, une réorganisation de cette envergure ne peut intervenir sans une remise à plat plus ou moins approfondie de l'ensemble des structures, organes, commissions qui gèrent, à un titre ou à un autre, les questions de sécurité (41). La troisième relève de la symbolique politique : elle marque la volonté du Japon d'intégrer les questions de sécurité au premier plan des priorités gouvernementales, dans un environnement international en pleine mutation marqué par de

(40) La première initiative en vue du changement de statut de l'agence fut celle du directeur de l'agence Nishimira Naomi dans un rapport remis au Premier ministre Ikeda en avril 1961.

(41) Nishi Osamu *et alii*, *Waga kuni bôei hôsei no hanseki*, un demi-siècle d'institutions juridiques de la défense au Japon, Tôkyô, 2004, Naigai shuppan, p. 172.

nouvelles menaces, balistiques et terroristes (42). En tout état de cause, le changement de statut de l'agence se solde par un transfert partiel de compétences du chef du gouvernement et du ministère des Affaires financières au profit du ministre de la Défense : ainsi en est-il en particulier du pouvoir de saisine du conseil des ministres de tout projet de modification législative ou réglementaire touchant le ministère, les FAD ou les questions de sécurité ; il en est de même en matière budgétaire, de nomination aux postes supérieurs des FAD et du ministère, pour les approvisionnements en matière d'attaque armée ou de soutien arrière, des activités de surveillance maritime (43). Pour le gouvernement, l'érection de l'agence en ministère de plein exercice ne changeait rien aux principes fondamentaux de la défense japonaise, en particulier le contrôle civil – et ce même si un ancien membre des FAD accédait aux fonctions de ministre – au motif que le Premier ministre restait le commandant suprême des FAD et que la mobilisation des FAD requérait l'autorisation de la Diète (44). Cependant, pour un certain nombre d'observateurs, ce « dessaisissement » du chef du gouvernement au profit du ministre de la Défense est un facteur d'affaiblissement du principe de prépondérance civile (45). Pour d'autres, cette réévaluation du statut de l'agence en ministère, couplée avec la disparition déjà évoquée des conseillers de défense, devrait accroître le poids des responsabilités politiques pesant sur le Premier ministre et le ministre de la Défense : c'est donc toute la question du leadership politique qui est posée (46).

2) La réforme du conseil d'état-major interarmées, Tôgô bakuryô kaigi

Tirant les leçons des difficultés de coordination dans le système de commandement des armées impériales, le législateur a prévu, à l'article 25 de la loi de création de l'agence de Défense, l'instauration d'un conseil d'état-major interarmées. Mais en fait cet organe n'avait qu'un rôle relativement limité de conseil et d'assistance auprès du directeur de l'agence, dans une fonction d'harmonisation générale et de coordination des plans de défense, d'entraînement, d'approvisionnement mis au point par les trois états-majors, ainsi que dans le domaine du renseignement et de l'information en matière de défense. Son président avait pour fonction de préparer et d'assurer le suivi des activités du conseil mais il avait le même rang que les chefs d'état major des trois armes, ne disposait d'aucun pouvoir de décision au sein du conseil, ni d'aucun pouvoir d'instructions auprès des trois chefs d'état major. Dans le cadre de l'article 22, modifié en 1960, ce rôle de conseil s'était élargi aux fonctions opérationnelles des FAD intervenant au titre de leur mission de défense nationale et de protection de la sécurité publique, ainsi qu'aux ordres donnés par le directeur de l'agence aux forces et unités intégrées des trois armes spécialement constituées et dont le président du conseil d'état-major interarmées assure seul la responsabilité de l'exécution. En revanche, s'agissant des directives et instructions concernant chacune des trois armes, elles transitaient directement entre le directeur de l'agence et le chef d'état-major concerné sans passer par le conseil ou son président précités. Par la suite, l'agence de Défense, à l'instigation du PLD, rendit publiques en février 1981 les grandes lignes d'un plan renforçant les pouvoirs du conseil et de son

(42) *Yomiuri shinbun*, 17 décembre 2006. *Contra*, *Asahi shinbun*, 30 novembre 2006.

(43) Loi sur les FAD, articles 77-3 et 109-9

(44) Kyûma Fumio, directeur de l'agence de Défense, séances plénières de la chambre des Représentants et de la Chambre des Conseillers, 27 octobre et 6 décembre 2006.

(45) Seinen hôritsuka bengoshi gakusha gôdô bukai, Comité de liaison des jeunes juristes, avocats et intellectuels, « Bôeichô secchihô nado ichibu wo kaisei suru hôritsu-an ni hantai ketsugi », Résolution d'opposition au projet de loi de modification de la loi d'établissement de l'agence de Défense, 9 septembre 2006, dans <http://www.seihokyo.jp/06..09.09boueityou.pdf>, consulté le 12 novembre 2009. Pour les réticences d'une partie de la presse, *Ryûkyû shinpô*, 30 octobre 2006.

(46) *Asahi shinbun*, 10 janvier 2007.

président, mais qui ne put aboutir en raison de l'hostilité des médias et des Services internes qui y virent une menace contre le contrôle civil (47).

A partir d'avril 1998, tirant les leçons du séisme du Kansai, cette fonction particulière de conseil et d'assistance s'est étendue aux missions non militaires ou de soutien logistique (catastrophes, séismes, incidents nucléaires, secours humanitaire international d'urgence, évacuation de ressortissants, activités de soutien arrière dans le cadre de la loi sur les situations de crise dans les zones limitrophes) requérant non plus seulement la mise au point d'une force combinée spécialement créée, mais une collaboration étroite entre les trois armes, et confiant au président la responsabilité de transmettre et d'exécuter les ordres et instruction du directeur dans le cadre de ces missions. Il n'est pas inutile de remarquer que c'est donc souvent l'optimalisation de la gestion par les FAD des catastrophes naturelles qui sert de levier à un mode de fonctionnement et de commandement des FAD plus intégré. L'argument devait d'ailleurs resservir lors du tsunami dévastateur qui endeuilla l'Asie du sud-est en décembre 2004.

Deux autres mesures importantes ont été prises sur le plan de l'organisation du conseil : d'abord la création en janvier 1997 d'un quartier général de l'information et du renseignement, *Jôhō honbu*, afin de renforcer les capacités jugées déficientes d'analyse et de traitement de l'information de caractère militaire, dont les effectifs sont passés de 1700 à 2414 agents en 2009. C'était la première fois qu'une structure de ce type placée sous l'autorité d'un général réunissait civils et militaires. Puis la mise en place, par voie d'instruction interne, d'un centre de commandement central, *Chûdō shikisho*, au sein du bureau du conseil, qui s'est doté depuis mars 2003 d'un système de traitement de données capables de fournir, en temps réel, et en ligne, les éléments nécessaires au commandement intégré des FAD.

Précisément, à partir de la fin 2002, le gouvernement a décidé de lancer des réformes institutionnelles susceptibles de renforcer considérablement le système de commandement intégré des FAD, ce qui passait d'une part par le placement du quartier général de l'information sous l'autorité directe du directeur puis du ministre – effectif depuis mars 2006 –, l'institutionnalisation de son rôle de fournisseur d'informations auprès des états-majors et des différents commandements, et de pourvoyeur d'outils stratégiques d'aide à la décision pour l'agence, ainsi que le renforcement des liens avec les services comparables de la police et du ministère des Affaires Etrangères, d'autre part par une transformation du rôle même du conseil d'état-major interarmées, qui deviendrait, dans cette perspective, un état-major intégré, *Tôgô bakuryô kanbu*, avec des effectifs plus étoffés, portés de 350 à 650 membres. Ce fut précisément l'objet de la réforme intervenue en mars 2006 visant à privilégier une organisation plus intégrée assurant aux FAD, sur le terrain, une efficacité opérationnelle accrue, une meilleure utilisation des technologies militaires et des outils communicationnels qu'une gestion segmentée entre les trois armes, ainsi qu'une plus grande synergie avec l'armée américaine. Pour certains observateurs, cette évolution préfigurait en réalité une banalisation des interventions des FAD à l'étranger. La collégialité du conseil d'état-major ancienne mouture apparaissait, dans cette perspective, comme une cause de retard dans le processus décisionnel. L'état-major intégré n'est plus seulement une instance d'harmonisation mais une structure de commandement placée sous l'autorité du ministre, et dont le chef est investi à ce titre d'une fonction spécifique d'assistance ; les états-majors des trois armes sont placés sous sa dépendance et ne gèrent plus que les questions d'intendance, d'approvisionnement, de logistique et de personnel, en fait ce qui ressort de l'administration militaire des FAD, et s'ils disposent également d'une fonction d'assistance au ministre, c'est uniquement dans le cadre cette compétence ; ils ne sont d'ailleurs pas membres de droit de

(47) *Asahi shinbun*, 23 février 1981.

l'état-major intégré, même si ce dernier peut organiser des conférences d'état-major auxquelles ils sont invités et ils sont désormais placés sous les ordres du chef de l'état-major intégré. Dans cette perspective, le nouvel état-major devient la véritable tour de contrôle des FAD dans une gestion plus intégrée et compactée des forces armées avec un chef aux pouvoirs plus étendus.

Toutefois, la réforme est prudente car elle ne fait pas du chef de l'état-major intégré le représentant de l'ensemble des forces armées monopolisant les fonctions de conseil et d'exécution auprès du ministre, et il n'est toujours pas membre de droit du conseil de sécurité nationale. Cependant, on assiste indiscutablement à une convergence de la fonction de conseil autour du chef de l'état-major intégré des FAD qui devient l'interlocuteur privilégié du ministre sur les questions de défense. La réforme de 2006 ne touchait pas aux Services internes de l'agence, mais elle ne pouvait lui être indifférente, d'abord parce que le repositionnement à la hausse de l'état-major intégré impliquait des ajustements de compétences et de responsabilités entre les deux instances, et ensuite parce que le PLD et les militaires y ont vu l'opportunité de revoir l'organisation des Services internes, restée intacte à ce jour en raison de leur inertie et des risques politiques induits.

3) *La remise en cause des équilibres au sein du Naibu bukyoku*

Cette remise en cause s'observe tout d'abord *au niveau des nominations*. Entre 2000 et 2009 par exemple, si 92% de directeurs et ministres de la Défense sont toujours issus de la chambre des Représentants – une tradition dans le Japon d'après-guerre –, 33% ont une expérience de vice-ministre gouvernemental ou de ministre adjoint à la Défense ou, dans la même proportion, de président du comité de la défense nationale du PLD, et 25% ont été reconduits dans leurs fonctions, proportions les plus importantes depuis la création des FAD en 1954. Si l'on ajoute le fait qu'au cours de cette même période 42% d'entre eux sont déjà entrés au Cabinet, cette évolution dans ces nouveaux profils signifie que le *top management* de l'agence puis du ministère a acquis une densité politique et une spécialisation qui lui faisaient défaut au cours de la période précédente. Cette « densification » politique doit être mise en correspondance avec des facteurs internes et externes : fin des querelles théologiques autour de la légitimité constitutionnelle des FAD ; diversification des missions des FAD à l'étranger ; préoccupation plus forte à l'égard des questions de défense, persistance voire l'aggravation des tensions régionales (conflits territoriaux du Japon avec ses voisins autour des Kouriles, des îles *Senkaku*, et *Takeshima*, montée en puissance de la Chine, menace balistique nord-coréenne ; virage à droite de l'échiquier politique ; concurrence des nationalismes en Asie du nord-est.). Elle a été précédée par l'"indigénisation" des postes d'encadrement tant à l'agence de Défense qu'à l'agence des Etablissements de défense. En effet, jusqu'au début des années 1980, les postes stratégiques de directeurs d'administration centrale, de secrétaire général, de vice ministre administratif, étaient principalement dévolus à des fonctionnaires détachés d'autres ministères : anciens du ministère de l'Intérieur, des services de police, des Finances ou du ministère de l'Industrie et du Commerce (MITI) : en 1983, 12% seulement de ces postes étaient occupés par des fonctionnaires ayant fait carrière dans l'agence. Cette colonisation avait une double motivation. L'une, officielle, la justifiait par la nécessité de garder la haute main sur les « uniformes », *Seifukugumi*. L'autre, plus prosaïque, consistait pour les grandes administrations centrales à se ménager des positions d'influence au sein de l'agence de Défense, en profitant de l'absence des militaires des

échelons supérieurs du *Naibu bukyoku* (48). Depuis le début des années 2000, la proportion des postes de directeurs d'administration centrale confiés à des fonctionnaires issus de l'agence de Défense oscille autour de 80%. De plus, au cours de cette même période 2000-2009, 60% des vice-ministres administratifs ont fait toute leur carrière au sein de l'agence de Défense. Sur le plan militaire, on observe d'une part depuis 1990 une montée en puissance des officiers supérieurs issus de l'Académie de défense au niveau des nominations à des postes de responsabilité militaire ou de commandement, ce qui signifie que l'interférence du *Naibu bukyoku* et des politiques est de plus en plus limitée aux seuls échelons supérieurs de la hiérarchie notamment au sein des états-majors et, d'autre part, le déploiement d'officiers de rang intermédiaire - capitaines et colonels - dans les bureaux, *ka*, des Services internes. Outre que cette homogénéisation des instances de défense réduit le risque de conflits entre bureaucrates et militaires partageant désormais une culture politique commune, elle est analysée par les observateurs comme les prémisses d'un réalignement du contrôle civil sur des lignes plus pro-actives que passives : le principe de prépondérance civile ne serait plus perçu comme un rempart contre les dérives supposées des FAD, mais comme une dynamique politique au service de la normalisation de la puissance militaire du Japon (49).

L'autre volet de cette remise en cause concerne la *composition* du *Naibu bukyoku* et précisément le rôle des conseillers de défense. Certains observateurs soulignent le caractère atypique de leurs fonctions, d'une part parce qu'ils n'exercent aucune fonction de régulation interne et que leur compétence de conseil recouvre l'ensemble des attributions de l'agence (50), d'autre part parce que le secrétaire général et les directeurs d'administration centrale servent ainsi d'interface entre les chefs d'état-major des trois armes et le directeur sur les questions militaires. En tout état de cause, les fonctions de *Sanjikan*, qui avaient précisément pour but de renforcer le contrôle civil, ne sauraient être exercées par un militaire. Pour des raisons semblables, il avait jugé inopportun par le gouvernement qu'à défaut d'interdiction légale un ancien membre des FAD pût devenir *Sanjikan* ou vice-ministre administratif (51). En bref, il était certain que les rapports entre ces directions relevant des services internes de l'agence et les états-majors n'étaient pas des plus clairs : certains observateurs contestaient ainsi le rôle de la direction de la défense, *Bôeikyoku*, de l'agence au motif qu'il était anormal que les civils s'ingèrent ainsi dans des matières purement militaires, alors que d'autres estimaient au contraire cette ingérence justifiée dans la mesure où les actions des FAD s'inscrivent dans un cadre ou ont des répercussions politiques. En juin 2004, lors des discussions sur la révision des orientations fondamentales du programme de défense, le chef de l'état-major de la marine, l'amiral Furushô Kôichi avait réclamé un réaménagement des structures de conseil de l'agence à l'occasion du cinquantième anniversaire de la création des FAD qui devait amorcer le tournant vers une meilleure intégration des trois armes (52). En cause, l'article 9 de la loi sur la création de l'agence de Défense instituant les conseillers de défense, dont l'amiral préconisait soit la suppression pure et simple, soit la possibilité à titre

(48) Nobuo Okawara et Peter J. Katzenstein, *Japan's National Security*, New York, 1993, Cornell University Press, p.21.

(49) Musashi Katsuhiko, « Bunmin tōsei no hen'yō to bōeishō kaikaku », les changements dans le contrôle civil et la réforme du ministère de la Défense, *Dōshisha seisaku kagaku kenkyū*, décembre 2009, vol. 11 n°2, p. 165 et s ; Ōta Nobumasa, *Bōeichō saisei sengen*, proclamation pour une résurrection de l'agence de Défense, Tôkyô, 2001, Nippon hyōronsha, p. 4-5 ; Hikotani Takako, « Shibilian kontorōru no shōrai », l'avenir du contrôle civil, *Kokusai anzen hoshō*, 2004, vol.32, n°1, p. 30 et s.

(50) Nishi Osamu et alii, *Nihon no anzen hoshō hōsei*, les institutions juridiques sur la sécurité japonaise, Tôkyô, 2001, Naigai shuppan, p. 72-75.

(51) Intervention de Hayashi Shūzō, directeur du bureau de la législation du Cabinet, commission du Cabinet, chambre des Conseillers, 28 mai 1954.

(52) *Asahi shinbun*, 2 juillet 2004.

transitoire, que les trois chefs d'état-major puissent faire office de conseillers de défense. Il s'agissait également de revoir les fonctions du vice-ministre administratif, premier fonctionnaire de l'agence, qui dispose, sous l'autorité du directeur – et aujourd'hui du ministre – en vertu de l'article 61 de la loi de création de l'office du Cabinet, d'un pouvoir général de supervision des activités et des fonctions de l'agence ainsi que de ses fonctionnaires.

La thèse défendue par les plus hauts responsables des FAD visait à une réorganisation profonde du *Naibu bukyoku* pour placer le futur chef de l'état-major intégré et le vice-ministre administratif sur un strict plan d'égalité dans leur fonction de conseil auprès du directeur, le premier pour les affaires militaires, le second pour les questions « politiques » et administratives, et d'en finir avec les structures écran faisant obstacle à l'exercice de cette fonction (53). En d'autres termes, la hiérarchie aurait souhaité une réorientation du contrôle civil en récupérant, à travers la centralisation de la fonction de conseil, le monopole de l'expertise militaire auprès des politiques – le directeur, puis le ministre de la Défense – ce qui présentait à ses yeux un double avantage : d'une part éclaircir les responsabilités politiques en matière de défense, d'autre part assurer une plus grande réactivité des FAD dans le traitement des situations d'urgence (54). C'était également une façon d'exprimer son insatisfaction face à l'abdication du contrôle civil par les politiques au profit de bureaucrates privés de légitimité démocratique, ce qui plaçait les militaires dans une relation de subordination difficilement supportable (55). Une telle réforme semble d'ailleurs avoir eu les faveurs d'une partie au moins du PLD dont la section de défense avait préconisé, à la fin du mois de mars, une « réforme des structures centrales de l'agence, y compris l'institution des conseillers de défense ». S'ajoutait à cette critique de fond, une frustration corporatiste à peine rentrée des militaires les plus gradés – 47 ans de moyenne d'âge pour les colonels chefs de bureau dans les services des états-majors – contraints de rendre compte à des bureaucrates plus jeunes et vivant cette contrainte non sans humiliation. Les craintes sur une remise en cause du principe de prépondérance civile avaient permis le maintien provisoire des conseillers, mais leur position était fragilisée. Ainsi l'édition 2003 du Livre blanc de l'agence de Défense, mentionne bien leur rôle de conseil auprès du directeur, mais « oublie » de mentionner qu'ils sont des civils. Quant à l'édition 2005, elle les passe purement et simplement sous silence. L'institution était ainsi en sursis, du moins jusqu'à la réforme d'août 2009 qui les a supprimés. Suite aux scandales ayant secoué l'administration de la défense, le rapport de la « Conférence de rénovation du ministère de la défense », *Bôeishô kaikaku kaigi*, de juillet 2008 avait prescrit la nécessité de réorganiser en profondeur le processus de décision autour du ministre. Parmi les motivations de cette suppression, on note la bureaucratisation du contrôle civil liée au fait que la majorité des *Sanjikan* cumulant leurs fonctions avec celles de directeurs de bureau, ils avaient de plus en plus tendance à se comporter comme les fondés de pouvoir de leurs administrations respectives. Au cours de son mandat de directeur de l'agence de Défense, entre septembre 2002 et septembre 2004, M. Ishiba Shigeru n'avait pas manqué de fustiger la

(53) C'était très largement la position défendue par le général Kurisu, reflétant en cela vraisemblablement les vues de la hiérarchie militaire, Ôtake Hideo, *Nihon no bôei to kokunai seiji. Detento kara, gunkaku he*, la défense du Japon et la politique intérieure. De la détente à la militarisation, Tôkyô, 1983, San'ichi shobô, p. 192.

(54) Hirose Katsuya, *op.cit.*, p.5 ; Peter P.Katzenstein et Nobuo Okawara, « Japan's National Security: Structures, Norms and Policies », *International Security*, printemps 1993, vol. 17, n° 4, p.96. Pour une analyse d'officiers généraux japonais dans ce sens, Kurisu Hiroomi, *Watashi no bôeiron*, mes thèses sur la défense, Tôkyô, 1978, Takagi Shobô, et Itagaki Hidenori, *Yata Tsugio no Nihon bôei no kôzu*, la doctrine de défense de Yata Tsugio, Tôkyô, 1986, Kôsaidô Shuppan, p.149-58. Yata Tsugio avait été président du conseil d'état-major interarmées.

(55) Kôketsu Atsushi, *op. cit.*, p.6.

« compartementalisation » excessive du rôle des conseillers de défense, leur étroitesse d'esprit, leur incapacité à fournir un avis pertinent en cas de crise. Du côté de la Conférence précitée, on avait également souligné le flou des pouvoirs d'assistance du *Naibu bukyoku* et des états-majors ainsi que les doublons de compétence, facteurs de friction et de retards dans la prise de décisions (56). D'où leur remplacement par trois conseillers spéciaux, *Hosakan*, déconnectés des administrations centrales, chargés de « conseiller le ministre sur l'ensemble des affaires entrant dans le ressort du ministère, et de lui faire rapport sur son ordre » (57). Ils prendraient rang ainsi entre le vice ministre administratif et les conseillers politiques, *Seimukan*, du ministre. La suppression des conseillers de défense et leur remplacement par des *Hosakan* extérieurs, non titulaires, choisis éventuellement dans le secteur privé et la société civile, et auxquels seraient assignées le cas échéant des missions spécifiques a donc pour but affiché d'asseoir le leadership politique dans l'élaboration de la politique de défense, de développer le staff du ministre et, par la diversité de son recrutement, de lui fournir des avis distincts de ceux du *Naibu bukyoku*. Dans le même temps la Conférence préconisait que le poste de vice-directeur de la direction de la politique de défense du ministère, *Bôei seisaku kyoku* soit désormais attribué à un militaire, Par ailleurs, suite à une affaire de corruption ayant conduit en novembre 2007 à l'arrestation du vice-ministre administratif de la Défense M. Moriya Takemasa, la Conférence proposait le transfert la direction de la Gestion et de la Planification, *Un'yô kikaku kyoku* à l'état major intégré et que des militaires puissent accéder aux postes de chef de bureau, *Kachô* au sein des Services internes. Du même coup, cette direction voyait ses pouvoirs augmentés puisqu'ayant désormais la haute main sur l'ensemble des activités internationales des FAD. A titre de compensation, la Conférence proposait qu'un civil puisse être nommé vice-président du Conseil d'état-major intégré (58). Dans la même optique, le ministre Ishiba, pour éviter les doublons administratifs, avait proposé en janvier 2008 la création d'une direction de la tactique, *Sakusen kyoku*, composée de civils et d'officiers d'état-major au sein des Services internes. Ces dernières propositions touchant en profondeur le *Naibu bukyoku*, ne furent pas reprises par le nouveau gouvernement du parti démocrate japonais lors de l'alternance de 2009, d'autant que le gouvernement de coalition demeurait divisé sur les questions de sécurité, mais la remise en selle du PLD aux élections de décembre 2012 pourraient leur donner de l'actualité.

4) La réorganisation des instances de conseil

Le conseil de sécurité nationale, *anzen hoshô kaigi*, installé au sein du Cabinet a remplacé, en juillet 1986, l'ancien conseil de défense nationale qui avait été institué, en 1956 (59). Juridiquement il ne s'agit que d'un organe d'assistance créé en vertu de l'article 12

(56) *Bôeishô kaikaku kaigi dai ni kai setsumei shiryô*, commission de réforme du ministère de la Défense, réunion n°9, documents explicatifs, mai 2008, in <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/bouei/dai9/pdf/siryou1.pdf>. Consulté le 12 novembre 2009. Ces propositions s'inspirent très fortement du rapport de la sous commission du PLD sur la réforme du ministère de la Défense qui datait du 24 avril 2008 et qui préconisait, entre autres, que des militaires puissent être intégrés dans le corps des secrétaires, *Hishokan*, auprès du Premier ministre. Voir à ce propos <http://www.scribd.com/doc/2635145/080424>. Consulté le 12 novembre 2009.

(57) Loi portant établissement et organisation du ministère de la défense, article 7 alinéa 2. Le premier de ces *Hosakan* fut M. Morimoto Satoshi, un ancien des Forces aériennes d'autodéfense passé au ministère des Affaires Etrangères, nommé en juillet 2009. La loi n'instaure aucune condition particulière pour une telle nomination.

(58) *Sankei shinbun*, 15 juillet 2008.

(59) Loi n°71 révisée du 27 mai 1986, portant création du conseil de sécurité nationale, complétée par l'ordonnance d'application du Cabinet n°261 du 20 juin 1986.

alinéa 4 de la loi sur le Cabinet, mais qui est chargé d'assurer la coordination de l'action du gouvernement sur les questions de défense, et dont les compétences ont été renforcées en 2003 dans le cadre des législations de crise adoptées à l'époque. Il est obligatoirement saisi de certaines matières nommément indiquées par la loi – directives fondamentales de la défense nationale, principes généraux de planification de la défense, principes généraux des plans d'équipement, directives fondamentales prises en cas de circonstances exceptionnelles liées à l'existence ou en prévision d'une attaque armée – tandis que d'autres relèvent de l'appréciation du Premier ministre en raison de leur importance pour la défense nationale, soit qu'elles relèvent de la nomenclature fixée par une décision du conseil des ministres en date du 5 novembre 1976 (modification de la loi sur les FAD, fixation de leurs effectifs et de leurs principaux équipements), soit qu'elles appartiennent au registre des « situations graves et urgentes », *jûdai kinkyû jitai*, distinctes des circonstances exceptionnelles liées à une attaque armée, mais qui sont néanmoins susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur la sécurité du pays et qui ne peuvent être traitées par les procédures habituelles de gestion des crises prévues par des lois particulières (60), soit qu'il s'agisse de matières importantes dont chef du gouvernement juge opportun de saisir le conseil, comme ce fut le cas en mars 1998 lors de l'incursion d'un navire espion dans la baie de Noto, ou au mois d'octobre de l'année précédente pour approuver le budget alloué à la recherche conjointe avec les Etats-Unis sur le programme de défense anti balistique (BMD). En tant qu'organe d'assistance, le conseil de sécurité nationale peut également, en vertu de l'article 2 alinéa 2, présenter son avis au Premier ministre sur les questions de défense nationale et les questions graves et urgentes précitées.

Ce conseil, présidé par le Premier ministre, n'est composé que de civils : ministres, président de la commission nationale de sécurité publique, secrétaire général du Cabinet, avec bien sûr le ministre de la Défense. Les militaires, et en premier lieu le président du conseil d'état-major interarmées, n'y siègent qu'à titre consultatif et uniquement sur demande du Premier ministre. Il convient de remarquer qu'à l'origine, le conseil de défense nationale avait été créé pour contrôler l'action du Premier ministre, et que certaines des critiques qui avaient été formulées à l'égard de cette instance sont toujours d'actualité. Ainsi, le gouvernement s'est toujours opposé à son ouverture à des personnes qualifiées de la société civile au motif qu'elle augmentait le risque de fuite, qu'elle constituait un facteur de dilution des responsabilités et qu'il n'existait pas de précédent à l'étranger (61). Mais, d'un autre côté, on peut souligner que le conseil n'est qu'une instance consultative, et que du point de vue du renforcement du principe de prépondérance civile, une telle présence serait souhaitable. Vieille revendication des milieux d'affaires formulée par le *Keidanren* dès août 1970, il n'existe pas encore à ce jour d'instances bilatérales officielles pour discuter des programmes d'équipement militaire (62). Enfin, on a pu faire valoir, à juste titre, dans le passé, que le

(60) Exemple de ces situations particulières, l'atterrissage forcé d'un pilote dissident russe de Mig 25 en septembre 1976, le détournement d'un avion de la JAL à Dacca l'année suivante, la destruction d'un avion de ligne sud-coréen par la chasse soviétique en septembre 1983. Sur la convocation du conseil en cas de catastrophe naturelle ou de séisme de grande ampleur, Shioda Akira, directeur du bureau du conseil de défense nationale, chambre des Représentants, commission du Cabinet, 6 mai 1986.

(61) Commission du Cabinet, chambre des Conseillers, 25 mai 1954. Sur ce débat déjà ancien et l'opportunité de transformer ce type de conseil en instance décisionnelle, Miyazaki Hiroki, « Bôei-hô shirîzu 2, Kokubô kaigi », droit de la défense, série n°2, le conseil de défense nationale, *Kokubô*, avril 1977, vol. 26, n°4, pp. 94-108.

(62) Il existe toutefois des instances privées de conseil du Premier ministre qui en tiennent partiellement lieu, comme le « groupe amical sur les questions de sécurité et de défense » rattaché au Premier ministre Koizumi Jun'ichirô, composé d'universitaires, d'anciens ambassadeurs et officiers de haut rang des FAD et des

conseil avait été peu souvent convoqué – six à sept fois par an – en moyenne, soit à 135 reprises entre 1986 et 2006, mais avec une fréquence accrue depuis 2003. En novembre 2006, pour remédier à l'inefficacité de cette instance liée en particulier à l'étroitesse de son staff provenant exclusivement du secrétariat général du Cabinet, le Premier ministre Abe Shinzô avait décidé la création d'un « Conseil du renforcement des services du Premier ministre en matière de sécurité » qui s'est réuni une fois par quinzaine, dont l'objectif était de préparer la mise en place d'un véritable « Conseil de sécurité de l'Etat », *Kokka anzen hoshô kaigi*, calqué sur l'exemple du *National Security Council* (NCS) américain qui centraliserait l'ensemble des questions de sécurité et de défense, y compris la gestion des crises, sous l'autorité du Premier ministre. Mais en décembre 2007, son successeur, Fukuda Yasuo décida de geler la saisine de la Diète, au motif qu'un tel organe n'était pas compatible avec la nature parlementaire des institutions et que le contrôle de la chambre des Conseillers par l'opposition augurait mal du sort de ce projet à la Diète. Il semble bien cependant que la création d'une telle institution fasse son chemin: en mai 2008, le ministre de la Défense Ishiba Shigeru, dans le cadre de la réforme du ministère, en avait soutenu le principe, arguant que : « la conception selon laquelle l'éloignement des militaires de la politique contribue au contrôle civil ne correspond pas à l'état actuel des rapports entre le politique et le militaire » et plaidant pour que des membres des FAD siègent dans cette nouvelle enceinte (63).

En juin 2009, la loi d'établissement du ministère de la Défense fut à nouveau amendée, conformément aux recommandations de la conférence précitée de rénovation du ministère de la Défense pour installer en son sein un « Conseil de défense », *Bôeikaigi* (64). Il s'agit de l'instance consultative suprême du *Bôeishô* convoquée par le ministre, qui la préside, sur toutes les affaires d'intérêt général entrant dans la compétence du ministère. Point important, outre le vice ministre administratif, le ministre adjoint, le secrétaire général du ministère, les conseillers politiques de type *Seimukan*, les *Hosakan*, et les directeurs de bureau, ce conseil comprend les trois chefs d'état major et le président du conseil d'état-major intégré. Pour la première fois, les quatre « grands » des FAD sont intégrés en tant que membres de droit dans une instance officielle de conseil, dont l'objectif est la rationalisation et l'unification des organes d'assistance du ministre au sein d'une instance unique mêlant civils et militaires. Numériquement toutefois, les militaires y demeurent minoritaires, et sur ce point, le principe de prépondérance civile est respecté (65). Ne risque-t-il pas cependant de faire double emploi avec le Conseil de sécurité nationale précité ? On ne peut l'exclure totalement, mais ce dernier est d'abord une instance intergouvernementale qui gère les questions de sécurité, un concept qui dépasse les seules questions de défense nationale, alors que le Conseil de défense est une instance propre du ministère. Au stade actuel, on ne peut qu'en déduire que ce nouveau Conseil, par sa nature même, va renforcer le poids du ministère dans le processus de décision.

dirigeants de grandes entreprises comme Toyota et Electricité de Tôkyô. Le domaine d'activité de ce groupe ne se réduit pas toutefois aux problèmes d'équipement.

(63) Sur cette question, document de la bibliothèque de la Diète, « Nihon-han NSC (Kokka hanzen hoshô no kadai) », la version japonaise du NSC (questions relatives à l'institution du Conseil de sécurité nationale) Issue Brief Number 548, 22 septembre 2006, dans <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0548.pdf>. Consulté le 12 novembre 2009.

(64) Loi révisée d'établissement du ministère de la Défense, article 19-3. En réalité, ce Conseil avait été créé dans le cadre de l'agence de Défense par l'instruction n°69 du 27 août 1999, comme organe de conseil des pouvoirs de direction et de contrôle du ministre sur les activités des FAD. Sa « légalisation », outre qu'elle conforte la position de cet organe au sein du ministère, intègre désormais la présence de droit de l'ensemble des directeurs d'administration centrale du ministère et des conseillers politiques précités qui n'y siégeaient que sur proposition du ministre. Officiellement ce changement dans la composition du Conseil est intervenu pour affermir le contrôle civil.

(65) *Yomiuri shinbun*, 28 avril 2008.

Quant aux liens avec le Conseil de sécurité nationale, appelé peut-être à être transformé, la pratique seule permettra de voir quels types de relations vont s'instaurer entre ces deux instances.

* *
*

Le principe de prépondérance civile a été longtemps considéré comme un pilier de l'organisation juridique de la défense nationale au Japon, mais sans que l'on s'interroge sur sa portée effective à une époque où les forces d'autodéfense avaient peu de visibilité dans l'espace public et où la légitimité même de cette dernière était contestée par une partie même de la classe politique. Bien plus, il ne faut pas oublier que l'expression même de « civilian control » était inconnue sous le Japon impérial. Elle avait été introduite par les Américains après 1945 sans que le gouvernement japonais en saisisse au départ toutes les implications (66). L'idée générale était cependant que : 1) Le Japon s'est doté après 1954 d'instruments juridiques et de pratiques institutionnelles rigoureux permettant de maintenir les FAD sous contrôle du pouvoir politique ; 2) ce contrôle a été d'autant plus efficace que les FAD ont maintenu un profil bas (67). Aujourd'hui, et singulièrement depuis la fin de la guerre froide, les évolutions de politique intérieure, les ambitions plus affirmées du Japon sur la scène internationale, la vulnérabilité géopolitique de l'archipel face à ses voisins et aux nouvelles menaces plaident indiscutablement en faveur d'un rééquilibrage en faveur de l'agence, puis du ministère de la Défense, dans le processus de décision politique en matière de défense et de sécurité (68). Autant de facteurs qui obligent à réévaluer le principe de prépondérance civile, conçu non plus comme un garde-fou contre l'émergence d'un pouvoir militaire incontrôlé, mais dans le sens d'une plus grande interaction entre civils et militaires sous le contrôle du pouvoir politique. Dans le même temps, en dépit de l'encadrement législatif strict de l'activité des FAD, le centre de gravité du contrôle civil s'est déplacé depuis les années 1990 de la Diète vers pouvoir exécutif à la suite d'une lecture réductrice du principe de prépondérance civile privilégiant l'intervention ou l'autorisation préalables du Premier ministre ou du ministre de la Défense sur le contrôle parlementaire. S'agit-il d'une régression ? La réponse est positive, si l'on s'en tient à une conception frileuse du contrôle civil attachée à la valeur des précédents historiques qui ne plaident pas en faveur de son assouplissement, et au risque que ferait encourir pour la démocratie la collusion entre les politiciens les plus conservateurs et les militaires (69). Négative, si l'on considère qu'à l'instar des FAD, les modalités du contrôle civil doivent s'adapter aux contraintes environnementales dans lesquelles elles sont appelées à évoluer. Quoi qu'il en soit, l'on assiste à une nouvelle phase dans les rapports entre civils et

(66) Ôtake Hideo, *Saigunbi to nashionalizumu : sengo nihon no bôeikan*, remilitarisation et nationalisme : les conceptions de la défense dans le Japon d'après-guerre, Tôkyô, 2005, Kôdansha, p. 72-73.

(67) Major général Noboru Yamaguchi, « Japan: Completing Military Professionalism », dans Muthiah Alagappa éd., *Military Professionalism in Asia: Conceptual and Empirical Perspectives*, Honolulu, 2001, East West Center, p. 44.

(68) Signalons à ce propos qu'une enquête conduite au sein de l'Académie de défense en 2003 indique que 70% des futurs officiers supérieurs jugent qu'"il n'appartient pas à un militaire de critiquer le gouvernement ou la société dans son ensemble", ce qui dénote un enracinement du contrôle civil sur ce plan, mais il sont 74% à juger que les militaires ont peu d'influence sur la politique étrangère. Sur cette enquête, Takako Hikotani, *Japan's Changing Civil-Military Relations: From Containment to Re-engagement?* http://globalasia.org/pdf/issue9/Takako_Hikotani.pdf, p.26. Consulté le 27 décembre 2012. Le contrôle civil fait d'ailleurs l'objet d'un enseignement spécifique au sein de l'Académie.

(69) Voir par exemple dans ce sens Kôketsu Atsushi, *op.cit.*

militaires. Alors que l'existence constitutionnelle des FAD n'est plus contestée qu'à la marge, la « tribu de la défense » du PLD et les militaires ont poussé à une réorganisation partielle du contrôle civil mettant les organes dirigeants des FAD davantage en prise directe avec les décideurs politiques et revalorisant leur place dans les organes de l'Etat. Mais la restructuration complète des Services internes dont l'architecture est restée pratiquement inchangée depuis les années 1950, se fait encore attendre.

Enfin, bien que les discussions autour de la révision constitutionnelle soient retombées, après l'alternance de 2009, elles risquent de redevenir d'actualité avec le retour au pouvoir du PLD après les élections générales de décembre 2012 : le PLD s'était montré favorable en juin 2004 à l'inscription du principe de prépondérance civile dans la loi fondamentale ainsi que du pouvoir de direction suprême du Premier ministre sur les forces armées, en compensation de la transformation des FAD en « Armée » d'autodéfense...