

LE ROLE DU PARLEMENT JAPONAIS EN MATIERE DE DEFENSE

par Eric SEIZELET

Professeur émérite à l'Université Paris Diderot

Membre associé au Centre de Recherche sur les Civilisations de l'Asie Orientale (CRCAO)

SOMMAIRE

I. — UN CONTROLE MULTIDIMENSIONNEL MAIS LIMITE

A. — *Les spécificités du contrôle de la Diète*

B. — *Le rôle prédominant assigné à l'opposition dans le contrôle parlementaire de la politique de défense*

C. — *Un pouvoir de contrôle encadré par le gouvernement et sa majorité*

II. — DES RAPPORTS ENTRE PARLEMENTAIRES ET MILITAIRES SURVEILLES

A. — *La difficile gestation d'instances spécialisées à la Diète*

B. — *Les restrictions aux contacts directs entre les militaires et la représentation nationale*

III. LE CONTROLE CIVIL DANS LA POLITIQUE LEGISLATIVE EN MATIERE DE DEFENSE

A. — *La prédétermination législative des activités des FAD*

B. — *Les modalités complexes d'interaction entre le législatif et l'exécutif*

C. — *L'intervention de la Diète dans l'engagement des FAD, principal point d'achoppement des débats parlementaires*

En février 2002, la presse régionale d'Okinawa révéla l'existence d'un plan secret établi en 1967 de conserve entre l'état-major des Forces d'autodéfense japonaises (FAD) et le commandement des forces américaines stationnées dans le Pacifique, en vue de faire face à des situations de crise militaire sans en référer à la Diète (1). Cette affaire a jeté une lumière crue sur l'un des aspects souvent minoré du « contrôle civil » : le rôle des institutions représentatives dans le contrôle de l'institution militaire et de la politique de défense. Le « contrôle civil » étant le plus souvent analysé sous l'angle des rapports entre civils et militaires ou, plus étroitement sous celui des relations entre le gouvernement dominé par les civils et les militaires voire, plus subtilement encore, sous l'angle de l'affadissement du contrôle civil en contrôle bureaucratique, *Bunkan tōsei* (2). Or la Diète est à la fois un acteur direct et indirect de la politique de défense. Direct, en ce sens que le Parlement japonais, organe suprême du pouvoir de l'Etat, selon les termes mêmes de l'article 41 de la loi fondamentale, devrait être le lieu privilégié de discussion de la politique de défense. Indirect, car les instances partisans en charge des questions de défense, à l'instar de la section de la défense nationale, *Kokubō bukai*, du parti libéral démocrate (PLD) – le principal parti de gouvernement depuis 1955 – sont composées exclusivement de parlementaires des deux chambres.

Toutefois, sur le plan historique, comme il a été à plusieurs reprises mentionné par les constitutionnalistes nippons, le pacifisme constitutionnel aurait dû rendre obsolètes les interrogations sur le contrôle des affaires militaires par la Diète. Il n'en a rien été du fait de la création en 1954 de l'agence de Défense et des Forces d'autodéfense qui pose le problème de la place spécifique de la Diète au cœur du dispositif destiné à assurer le principe de prépondérance civile. Du coup, la définition des périmètres respectifs de la Diète et du

(1) *Ryūkyū shinpō*, 21 février 2002.

(2) Sur cet aspect, voir notre article, « Le contrôle civil et le pouvoir exécutif au Japon », cette Revue, 2013, n°5, p. 1259-1290.

Cabinet en matière de défense n'est pas juridiquement circonscrite. Dans un régime parlementaire comme le Japon, la *doxa* voudrait que le gouvernement se borne à exécuter la politique de défense fixée par le Parlement. La réalité est cependant plus complexe. La place éminente faite au Parlement dans les institutions n'entrave nullement sur le plan fonctionnel le leadership de l'exécutif dans la définition et la conduite de la politique de défense. D'autant plus que l'exécutif étant devenu le législateur de droit commun et, en l'absence de domaine réservé, c'est à lui qu'il appartient, avec le soutien de sa majorité parlementaire, de définir – voire de limiter – *in fine* le champ d'intervention du Parlement. Ce constat n'est d'ailleurs pas propre au Japon car on l'observe dans la plupart des démocraties comparables, à l'exception peut-être des Etats-Unis. Mais l'on ne saurait non plus se contenter d'un *summa divisio* entre le Cabinet auquel reviendrait l'élaboration de la politique de défense et le Parlement qui aurait le monopole du contrôle *a posteriori*. Au nom de quoi, le Parlement serait-il exclu de la définition de la politique de défense ? L'on ne peut non plus se satisfaire de l'idée que la Diète est amenée à faire usage, ponctuellement, de son pouvoir d'autorisation ou d'approbation, laissant le champ libre au Cabinet. Ce contrôle, multidirectionnel est en droit relativement étendu (I). Mais il s'effectue dans le cadre de rapports extrêmement surveillés entre les militaires et la Diète (II) et à travers une politique législative qui détermine, concrètement, le rôle et la place de la Diète dans l'organisation du contrôle civil (III).

I. — UN CONTROLE MULTIDIMENSIONNEL MAIS LIMITE.

On rappellera tout d'abord que, d'un point de vue général, les affaires de défense et de sécurité ressortissent, sur le plan constitutionnel, de la compétence du pouvoir exécutif, et à ce titre, le Cabinet en assume la responsabilité pleine et entière devant la Diète. C'est l'une des conséquences de la fin de l'indépendance du commandement suprême des armées qui prévalait sous le Japon impérial. Pour autant, la Diète demeure un acteur formel important du processus de décision en matière de défense. Le contrôle de la Diète obéit néanmoins à un certain nombre de spécificités (A). Le fonctionnement du parlementarisme japonais fait jouer à l'opposition un rôle prédominant dans ces mécanismes de contrôle (B). Ce contrôle comporte néanmoins des limites (C).

A. — *Les spécificités du contrôle de la Diète*

Deux principes gouvernent l'analyse des questions de défense par le Parlement japonais : celui de l'examen préalable, lequel n'est d'ailleurs pas spécifique aux questions de défense (1), et la prévalence du questionnement juridique qui constitue l'une des originalités de leur traitement au Japon (2).

1. *La règle de l'examen préalable*

Sur le plan international, la doctrine assigne à l'intervention de l'organe législatif en matière de défense trois fonctions essentielles qui participent du contrôle de l'institution militaire : responsabilité, transparence et légitimité. Cette triple fonctionnalité résulte de l'exercice d'une série de compétences censées encadrer le rôle et le pouvoir des forces armées : vote du budget, adoption de projets ou de propositions de loi spécialisés, adoption de résolutions, contrôle général de l'action du pouvoir exécutif, approbation de la nomination des plus hauts responsables des forces armées, autorisation de la mobilisation des forces armées à

des fins extérieures ou intérieures, présence de commissions parlementaires spécialisées (3). Le Japon vérifie la plupart de ces critères, à l'exception de l'approbation de la nomination des plus hauts responsables militaires, mais avec des précisions, voire des spécificités particulières. Ainsi, les mécanismes de contrôle du Parlement sont marqués par la pratique dite de « l'examen préalable » des textes, *jizen shinsa* : tous les projets de loi émanant du Cabinet font l'objet d'un examen en amont de la saisine de la Diète par les instances spécialisées du parti au pouvoir agissant en étroite concertation avec les ministères et agences concernés. En matière de défense d'ailleurs, conformément au principe de prépondérance civile, ces consultations associent les Services internes dominés par les civils, et non les militaires, du moins jusqu'au tournant de la guerre du Golfe en 1991. Ce processus mis au point par le PLD quand il était au pouvoir, a pour objet, sinon pour conséquence, de sécuriser le processus législatif en aval. Il contribue ainsi à rassurer l'administration, en évitant que les projets de loi les plus importants ne ressortent dénaturés de la procédure parlementaire. Ainsi l'administration s'assure-t-elle par le biais de cette consultation préalable de l'accord du parti majoritaire en vue de réduire l'« aléa » parlementaire. La majorité s'engageant de son côté à assurer dans les meilleurs délais l'adoption des textes par le Parlement. Les observateurs les plus attentifs ont cependant de longue date critiqué cette pratique du fait de son opacité, de la réduction de la Diète à une simple instance d'enregistrement et de son utilisation comme instrument de la prépondérance des bureaux dans la confection de la loi.

Dans les faits cependant, la règle de l'examen préalable peut être justifiée par la discontinuité des sessions qui contraint très fortement l'agenda parlementaire, et par le principe majoritaire qui assigne au parti dominant la mission d'apporter son soutien au gouvernement et de veiller à l'adoption des projets de loi et du budget. Quoi qu'il en soit, le principe de l'examen préalable s'apparente à une véritable coutume parlementaire – elle n'est régulée en effet ni par la loi sur la Diète, ni par les règlements intérieurs des deux chambres – qui concernait l'ensemble des projets du Cabinet, y compris naturellement sur les questions militaires et de défense. L'avènement des gouvernements de coalition à partir du milieu des années 1990 a quelque peu tempéré ce schéma, mais il a eu surtout pour effet de complexifier les mécanismes d'ajustement et de négociation à l'intérieur de ces majorités composites, sans affecter de façon radicale le principe même de cette coutume. On notera en outre que les périodes de coexistence de majorités différentes au sein des deux chambres de la Diète – 1989, 1998, 2007, 2010, 2012 – étaient de nature à perturber le degré de « prédictibilité » des délibérations parlementaires que la règle de l'examen préalable cherchait à garantir.

2. La prévalence du questionnement juridique dans la l'élaboration de la politique de défense.

En dehors de l'examen préalable, il convient de souligner une spécificité tout à fait particulière au système parlementaire japonais relativement aux questions de défense : l'importance des considérations juridiques et plus particulièrement constitutionnelles. En effet, du fait de la présence de l'article 9 et de la proclamation du pacifisme constitutionnel, les questions de défense ne sont pas seulement discutées à la Diète sous l'angle de l'opportunité politique, de considérations stratégiques ou de ressources – budgétaires, matérielles, humaines – mises en œuvre, mais aussi – et peut être même surtout – du point de vue de leur compatibilité avec les dispositions de la loi fondamentale. Cette contrainte donne aux considérations juridiques un poids déterminant – et sans doute trop élevé aux yeux des observateurs étrangers – dans l'élaboration de la politique de défense et lors des délibérations parlementaires. Il n'est pas exagéré de soutenir que les politiques de défense sont élaborées et

(3) Voir sur la question, Jeanine Kinney Giraldo, « Legislature and National Defence: Global Comparisons », dans Thomas C. Bruneau et Scott D. Tollefson édés., *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*, Austin, 2006, University of Texas Press, p. 34 et s.

évaluées en fonction d'abord de leur compatibilité avec l'article 9 et le corpus des interprétations officielles qui structurent et délimitent ces dernières. Du coup, le processus législatif au Japon se caractérise par la forte ingérence d'une instance extra-parlementaire, le bureau législatif du Cabinet, *Naikaku hôsei kyoku*, qui fait office de conseiller juridique pour le gouvernement et les administrations centrales et qui examine à ce titre les projets de loi soumis en conseil des ministres avant saisine de la Diète. Il veille en particulier à la compatibilité constitutionnelle des projets de loi soumis à la Diète, à la cohésion des textes gouvernementaux par rapport aux législations précédentes, et ses avis font autorité en particulier sur l'article 9. C'est donc à cette instance que revient le droit de dire le licite de l'illicite dans l'interprétation des dispositions souvent ambiguës de l'article 9 sur la notion de « potentiel militaire », de droit à l'autodéfense, sur l'étendue de l'usage de la force, l'interprétation des accords de sécurité nippo-américain, l'interdiction du droit de belligérance, la réintroduction éventuelle de la conscription, la possibilité de frappes préventives, l'autodéfense collective etc. Comme son directeur ou son remplaçant avait l'habitude de siéger au Parlement au banc du gouvernement, le bureau législatif du Cabinet était naturellement appelé à répondre, devant la Diète, soit aux sollicitations gouvernementales, soit aux interpellations des élus sur les questions constitutionnelles. Son rôle, qui dépasse celui d'un technicien du droit, est souvent discuté car il a tendance par ses positions à réduire le spectre des évolutions possibles en matière de défense au grand dam de certains politiques qui souhaiteraient plus de flexibilité dans l'interprétation constitutionnelle ou qui poussent le gouvernement à s'en affranchir. Aux yeux de certains constitutionnalistes le bureau empiète – partiellement au moins – sur le contrôle de constitutionnalité des lois attribué par la loi fondamentale au pouvoir judiciaire. Pour d'autres, le conservatisme et la prudence du bureau ne seraient pas inutiles face à la coalition des instances de défense, du ministère des Affaires Etrangères et du secrétariat général du gouvernement généralement favorables à l'extension des compétences des FAD (4). Signe des temps cependant, en août 2013, après la double victoire du PLD aux élections générales de décembre 2012 et au renouvellement partiel de la chambre des Conseillers en juillet 2013, la nomination au poste de directeur de l'ancien ambassadeur du Japon en France, M. Komatsu Ichirô marquait une reprise en main politique du bureau au moins à deux points de vue : d'abord, M. Komatsu était un diplomate, non un juriste du sérail. Ensuite, parce que proche du Premier ministre Abe, il était favorable à une remise en cause de l'interprétation constitutionnelle canonique selon laquelle le Japon n'était pas autorisé, du fait de l'article 9, à exercer le droit à l'autodéfense collective. Un revirement, finalement acté par décision du Cabinet en date du 1^{er} juillet 2014, à l'occasion du 60^{ème} anniversaire des FAD, qui a suscité des remous au sein même du bureau, et qui appellera une modification subséquente de la loi sur les FAD (5).

B. — *Le rôle prédominant assigné à l'opposition dans le contrôle parlementaire de la politique de défense*

Compte tenu du fait que les questions de défense et de sécurité ont été longtemps l'une des grandes lignes de fracture entre la majorité conservatrice emmenée par le PLD et l'opposition centriste et socialo-communiste, la Diète est apparue comme l'espace privilégié de la mise en scène de ces affrontements. La prégnance des problématiques constitutionnelles dans les questions de défense a eu un double impact. D'abord elle a été un élément de dramatisation comme facteur d'affirmation de postures politiques d'autant plus clivantes que

(4) Sur les activités du bureau législatif du Cabinet, Richard J. Samuels, « Politics, Security Policy, and Japan's Cabinet Legislation Bureau: Who Elected These Guys, Anyway? » *JPRI Working Paper* n°99 (March 2004), <http://www.jpri.org/publications/workingpapers/wp99.html>. Consulté le 2 avril 2013.

(5) *Asahi shinbun*, 9 août 2013.

le PLD au pouvoir ne nourrissait pas un attachement excessif à l'égard de la Constitution. Ensuite au niveau des valeurs, car il est clair que derrière la référence convenue au pacifisme, majorité et opposition n'en avaient pas la même vision. La conséquence a été de donner un caractère quasi théologique aux controverses parlementaires sur par exemple la légitimité constitutionnelle des FAD, longtemps contestée par l'opposition de gauche (6). Même si à la faveur des évolutions de politique intérieure et extérieure depuis les années 1990 les crispations autour de ces questions théologiques ont eu tendance à s'atténuer, en raison de l'affaiblissement des principales forces politiques – socialistes et communistes – qui en étaient les vecteurs, les questions de défense et de sécurité n'en demeurent pas moins un facteur de débat à l'intérieur même des forces politiques représentées à la Diète, même si elles ne définissent plus la ligne de démarcation entre majorité et opposition. La défense nationale reste un secteur politiquement exposé, comme celui de l'éducation, où s'exerce la « tyrannie du vote majoritaire », *kyôkô saiketsu*, dans des domaines qui touchent aux fondamentaux politiques de la majorité conservatrice sur lesquels la marge de négociation et de compromis avec l'opposition est faible, comme par exemple l'adoption de la loi sur la participation des FAD aux opérations de maintien de la paix (1992) ou du paquet législatif élargissant le domaine d'intervention et les missions des FAD (2015).

Pour autant, la gestion des questions de défense dans un système de parti dominant, comme le Japon l'a connu sous différentes configurations, ne laisse pas l'opposition totalement impuissante. D'abord, parce qu'il appartient à cette dernière d'utiliser la gamme étendue des prérogatives non négligeables de la Diète de supervision de l'activité gouvernementale à travers l'exercice de son pouvoir législatif, de contrôle des finances publiques et de la politique extérieure. Ensuite par la mobilisation des ressources particulières offertes par la procédure délibérative : adoption de résolutions, pouvoirs d'approbation et de consentement, droit pour le Parlement d'être informé par la production de rapports, pouvoir d'interpellation. Par le recours aux pratiques parlementaires non écrites telles que la règle de l'unanimité qui prévaut dans les bureaux des commissions – et notamment les commissions de fonctionnement des deux chambres – qui permettent de peser dans une certaine mesure sur l'agenda des discussions, de négocier des amendements ou différer la présentation de certains projets. Par la mise en cause, directe ou indirecte, de la responsabilité du Cabinet sous divers aspects : présentation de motions de censure devant la chambre des Représentants, de motions interpellatives par la chambre des Conseillers (7), de motion de défiance individuelle contre les directeurs et ministres de la Défense ou des présidents des commissions parlementaires spécialisées. Plus généralement, par l'effet de levier permettant à l'opposition d'instrumentaliser les projets de loi relatifs aux institutions militaires pour arracher au PLD des concessions dans d'autres compartiments de l'action gouvernementale (8).

A cet égard, le pouvoir de résolution de la Diète en matière de défense, qu'il s'exprime sous forme de déclaration solennelle comme celle de 1954 relative à l'interdiction de l'envoi des FAD à l'étranger, ou par le biais d'une déclaration additionnelle d'intention attachée à une loi adoptée, est revêtu d'une sorte d'« autorité de chose délibérée » sanctifiant la volonté exprimée du Parlement. A la différence de la loi, certes votée par la Diète, mais qui est le plus souvent d'initiative gouvernementale, la résolution parlementaire traduit la seule volonté de la

(6) L'exemple emblématique fut au printemps 1992, les tentatives d'obstruction parlementaire conduites pendant six jours et cinq nuits par le Parti socialiste japonais (PSJ) et le Parti communiste japonais (PCJ) pour retarder l'adoption du projet de loi autorisation des FAD à participer, sous conditions, aux opérations de maintien de la paix décidées par l'ONU.

(7) Constitutionnellement, seule la chambre des Représentants peut juridiquement censurer le gouvernement. La « motion interpellative » n'a donc qu'une portée symbolique.

(8) Fukumoto Gentarô, *Nihon no gikai seiji. Zen seifu rippô bunseki*, le régime parlementaire au Japon. Analyse de l'ensemble des projets de loi d'initiative gouvernementale, Tôkyô, 2000, Tôkyô daigaku shuppankai, p. 179 et s.

représentation nationale. A ce titre, sa force compulsive, bien que théoriquement inférieure dans la hiérarchie des normes juridiques, n'en est que plus grande, surtout si elle est adoptée à une forte majorité, voire à l'unanimité : les trois principes non nucléaires, les limitations aux exportations d'armement font partie du corps officiel de la doctrine japonaise en matière de défense, même si, dans la pratique, le respect des uns, l'opportunité des autres font débat (9). Cependant, il convient de remarquer que ces résolutions solennelles de la Diète, souvent tardives, ont toutes été consécutives à des déclarations ou initiatives gouvernementales préalables et sont toutes intervenues dans un contexte politique particulier pour tempérer ou rassurer l'opinion publique interne ou internationale. L'opposition y a souvent joué un rôle déterminant, mais l'adoption d'une résolution additionnelle, n'a guère empêché, dans le passé, le pouvoir exécutif d'agir seul pour la « réactualiser ».

La doctrine japonaise dominante assigne donc à l'opposition la responsabilité première dans la dynamisation du contrôle de la Diète. Mais pour quel type de contrôle ? Il n'est pas question d'envisager un contrôle détaillé de l'action du pouvoir exécutif dont le coût en termes d'efficacité politique serait paralysant, mais plutôt en termes d'alerte. Dans cette perspective, la Diète n'aurait pas à s'ingérer de façon tatillonne et contre-productive dans la politique de défense, mais d'attirer l'attention sur les dérapages, manquements, dysfonctionnements ou contradictions susceptibles d'affecter la légalité ou l'opportunité des décisions prises (10).

C. — *Un pouvoir de contrôle encadré par le gouvernement et sa majorité*

Pour que le Parlement puisse exercer un contrôle efficace sur la politique de défense, et ne se borne pas à être une instance de ratification, encore faut-il qu'il soit correctement informé, en amont de la décision politique, avant la tenue du conseil des ministres. C'est rarement le cas. Dès lors c'est principalement lors de l'examen des textes devant la Diète que l'opposition exige du gouvernement les informations nécessaires à ce contrôle. Elle dispose pour cela de deux armes : le droit d'investigation en matière gouvernementale prévu à l'article 62 de la loi fondamentale et le droit d'interpellation des ministres. Cet article 62 prévoit en effet que les deux chambres de la Diète, les commissions parlementaires peuvent demander au gouvernement et aux administrations la production de documents, l'audition de personnalités ou la formation de commissions d'enquête parlementaire. Mais ce droit d'investigation en matière gouvernementale n'est guère efficace, pour trois raisons. D'abord parce que ce droit peut renforcer la dépendance de la Diète à l'égard des informations gouvernementales : entre 1991 et 2005, ce droit a été actionné à la chambre des Représentants à 123 reprises mais essentiellement pour interroger des ministres ou des hauts fonctionnaires et non des experts indépendants. Ensuite parce que la majorité est réticente par principe à concéder à l'opposition, qui l'instrumentalise afin de dénoncer les scandales politico-financiers, un tel droit de regard. Certes il existe depuis 1998 un dispositif qui permet à la minorité de déclencher une procédure d'enquête parlementaire, mais ce droit n'a été exercé qu'une seule fois en matière de sécurité entre 1998 et 2007. Enfin, parce que les questions de sécurité se heurtent aux

(9) Sur les trois principes non nucléaires, déclaration du Premier ministre Satô Eisaku, chambre des Représentants, séance plénière, 8 décembre 1967, incorporée dans une résolution additionnelle de la chambre des Représentants au traité de non-prolifération (TNP), 27 avril 1976. Pour les trois principes régissant les exportations d'armement, déclaration du Premier ministre Satô Eisaku, chambre des Conseillers, commission de règlement budgétaire, 21 avril 1967 et résolution de la chambre des Représentants, séance plénière 20 mars 1981. Les restrictions aux exportations d'armement ont été *de facto* unilatéralement levées le 1^{er} avril 2014.

(10) La doctrine fait ainsi cas des travaux de Mathew D. McCubbins et Thomas Schwartz, « Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms », *American Journal of Political Science*, février 1984, vol. 28, n°1., p. 165 et s.

impératifs de la défense nationale. Ainsi, en 1965, lors du débat sur l'initiative dite des « trois flèches », *Mitsuya kenkyû*, mise au point au sein des états-majors en dehors de tout mandat du gouvernement et de l'agence de Défense, et qui déplorait l'incapacité du Japon à faire face à des situations d'exception, et en l'absence même à l'époque de législation sur le secret défense, le gouvernement Satô invoqua l'obligation de confidentialité pesant sur l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, et les nécessités de la défense nationale pour s'opposer à la communication de documents, dès lors que l'intérêt supérieur de la nation – apprécié discrétionnairement par les pouvoirs publics – était en question. En d'autres termes, le gouvernement s'arrogeait la possibilité d'invoquer l'existence d'un tel intérêt pour faire obstacle à la mise en œuvre d'une prérogative constitutionnelle de contrôle de la Diète sur le Cabinet. En mai 1980, sur la demande de la commission spéciale sur les questions de sécurité de la chambre des Représentants, l'agence de Défense ne consentit qu'à une communication partielle du plan quinquennal d'équipement des FAD, *chûki gyômu mitsumori*, dont l'administration Carter avait réclamé la mise en œuvre rapide, au motif qu'il s'agissait d'un document interne à l'agence (11). La même logique explique que les plans de défense nationale, *bôei taikô*, ne sont pas soumis à discussion devant la Diète. Quelques années plus tard, en février 2004, en pleine discussion sur l'approbation de l'envoi des FAD en Irak, le gouvernement opposa la nécessaire protection de la sécurité des militaires pour refuser de dévoiler une partie des mesures d'exécution restées secrètes. Ces difficultés de confidentialité auraient pu être en partie contournées par des séances à huis clos prévues l'article 52 alinéa 2 de la loi sur la Diète, mais sur les 98 séances à huis clos intervenues entre 1947 et 2003 cinq seulement concernèrent les questions de défense (12). A cet égard l'adoption, en décembre 2013, d'une loi controversée sur les « secrets spéciaux », ne concerne pas seulement la question du droit à l'information et du droit de savoir des citoyens, mais risque également de compliquer davantage l'accès des parlementaires aux informations sensibles en matière de sécurité nationale (13).

Le droit d'interpellation n'est sans doute pas soumis à cette contrainte majoritaire. De ce fait, lors de l'examen par exemple du projet de loi antiterroriste à l'automne 2001, sur les 5342 réponses gouvernementales aux questions des parlementaires, 2879 l'ont été en direction du parti démocrate alors dans l'opposition, contre 473 seulement en direction du PLD majoritaire à la chambre des Représentants. Toutefois, en matière de défense, la complexité des projets soumis au Parlement, qui posent souvent des problèmes d'interprétation constitutionnelle, de politique étrangère ou ayant des implications militaires plus ou moins confidentielles touchant les opérations tactiques et la sécurité des personnels militaires engagés, incite le gouvernement à faire preuve de réticence (14). C'est donc essentiellement par le biais de l'examen des projets de loi et des matières soumises à approbation que ce contrôle s'effectue. Encore convient-il de préciser que l'initiative des lois en matière de sécurité comme de politique étrangère revenait essentiellement au Cabinet, que pendant toute la durée de la guerre froide, l'opposition s'est moins distinguée moins par sa

(11) *Asahi shinbun*, 10 mai 1980.

(12) Ishiba Shigeru, directeur de l'agence de Défense, commission spéciale de la chambre des Conseillers sur la reconstruction de l'Irak et les dispositifs de réaction en cas d'attaque armée, 6 février 2004.

(13) Voir à ce propos, le document de la Confédération nationale des associations du barreau japonais, *Nihon bengoshi rengôkai*, en date du 5 août 1916, intitulé *Himitsu hogohô to kokkai, kokkaigiin ni kansuru Q&A*, la loi sur les secrets spéciaux, la Diète et les parlementaires : questions et réponses https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/activity/data/secret/qa_secret-MP.pdf. Consulté le 10 septembre 2018.

(14) Ainsi sur les 20 demandes concernant la production de documents ou d'éclaircissements de la politique collective du Cabinet concernant les quatre projets de loi relatifs aux situations de crise aux abords de l'archipel, la lutte antiterroriste, les dispositifs d'exception et la reconstruction en Irak, seules 13, soit 60%, ont été suivies d'effets. Musashi Katsuhiko, *Reisengo nihon no shibilian kontorôru no kenkyû*, Recherches sur le contrôle civil dans le Japon de l'après-guerre froide, Tôkyô, 2009, Seibundô, p. 334.

capacité d'initiative et d'amendement que par des comportements dilatoires visant à retarder ou gêner l'adoption des textes soumis par la majorité conservatrice à la Diète.

II. — DES RAPPORTS ENTRE PARLEMENTAIRES ET MILITAIRES SURVEILLÉS

La qualification par la Constitution de la Diète japonaise d'organe de l'Etat le plus élevé peut faire l'objet de deux interprétations totalement divergentes. La première aurait consisté à faire de la Diète un espace normal de discussion, voire de contact entre élus et militaires. La seconde, à l'inverse, vise à limiter ces interactions pour éviter que la Diète, en raison même de sa position au sein de l'Etat, ne soit en prise directe avec les militaires qui auraient pu être tentés par des stratégies de contournement de l'exécutif. Le Japon a fait le choix de cette seconde option comme le montrent la difficile gestation d'instances spécialisées à la Diète (A) et, de façon plus générale, les restrictions qui ont longtemps pesé sur les contacts directs entre les militaires et la représentation nationale (B).

A. — *La difficile gestation d'instances spécialisées à la Diète*

Deux types de questions se sont posées : dans quelle mesure était-il opportun, voire légal, d'autoriser la Diète japonaise à mettre en place des commissions parlementaires permanentes traitant des questions de défense d'une part (1) et jusqu'à quel point, les militaires pouvaient-ils avoir accès à ces commissions d'autre part (2).

1. *Le contexte politique de la création de commissions parlementaires permanentes sur les questions de défense et de sécurité*

C'est en mai 1965, dans la foulée des révélations autour du plan précité des Trois flèches, que se dessina au sein de la Commission du budget de la chambre des Représentants un premier mouvement visant à créer des commissions spécialisées sur les questions de défense au sein du Parlement japonais. Mais l'affaire était politiquement délicate car le parti socialiste japonais, le principal parti de l'opposition, ne l'entendait pas ainsi, arguant qu'une telle initiative offrirait une légitimité aux Forces d'autodéfense qu'il considérait comme inconstitutionnelles et ouvrirait la voie à l'érection de l'agence de Défense en ministère à part entière. Le PLD était naturellement favorable à la création d'une commission permanente sur les questions de défense et de sécurité, soutenant, non sans habileté, que l'existence d'une telle commission serait de nature à renforcer le principe du contrôle civil, mais aussi qu'elle mettrait un terme à l'effet dilutif des multiples compétences de la commission du Cabinet et, incidemment, mettrait un terme aux tactiques de blocage et de chantage parlementaires déployées par les socialistes. Une partie de l'opposition centriste n'y était pas fondamentalement hostile : en son temps, le parti démocrate socialiste, *Minshatô*, avait même déposé en février 1972 une proposition en ce sens et demandé que les plans de défense à long terme soient inscrits au nombre des matières requérant l'approbation formelle de la Diète. En avril 1980, alors que la configuration politique à la Diète plaçait la majorité et l'opposition au coude et à coude et que l'hypothèse de l'émergence d'une coalition gouvernementale d'alternance devenait de plus en plus crédible, la chambre des Représentants avait adopté la création d'une commission spéciale sur les questions de sécurité, *Anzen hoshô tokubetsu iinkai*, – commission spéciale sur les questions des Territoires du Nord, d'Okinawa et de sécurité à la chambre des Conseillers – mais la mission de cette commission parlementaire de vingt-cinq membres, se bornait « à procéder à des investigations concernant les accords de sécurité, les FAD et la sécurité du pays, et à concourir à l'élaboration des politiques publiques dans ces différents domaines », à l'exclusion de l'examen de tout « projet à délibérer ». En

clair, cela signifiait que cette commission spéciale, sur proposition de la commission de fonctionnement de la chambre des Représentants n'avait aucune compétence particulière pour examiner les projets et propositions de loi touchant les FAD, et que toute modification des accords de sécurité nippo-américains passait nécessairement par la commission des Affaires Etrangères de la chambre. Au surplus, les divergences radicales entre les partis sur les questions de sécurité et le statut constitutionnel des FAD rendirent improbable l'émergence d'un véritable consensus sur ces questions (15) : le PLD, en la personne du président de la commission spéciale, M. Sakata Michita, – un ancien directeur de l'agence de Défense – voyait dans ce nouvel organe un instrument de reconnaissance des FAD, alors que les socialo-communistes voulaient utiliser ses pouvoirs d'investigation pour faire constater l'inconstitutionnalité des FAD et des accords de sécurité nippo-américains. L'écrasante victoire du PLD aux doubles élections de juin 1980 à la chambre des Représentants et à la chambre des Conseillers mit un terme aux supputations relatives à l'alternance, et la majorité comme l'opposition retrouvèrent leur posture traditionnelle d'affrontement. C'est ainsi que, traditionnellement, outre la commission précitée du Cabinet, la commission du budget fut également l'une des rares enceintes de discussion à la Diète sur les questions de défense, en raison du caractère transversal des débats qui ne se limitent pas, selon les pratiques parlementaires japonaises, à la seule loi de finances. Ce n'est qu'en octobre 1991, avec la 122ème Diète extraordinaire, que la loi sur la Diète a été amendée en vue d'introduire une commission permanente à la chambre basse sur les problèmes de sécurité, mais le terme de « défense » avait été soigneusement évité, doté d'un pouvoir d'examen des projets de loi (16). De l'avis général cependant ces commissions permanentes spécialisées sur les questions de défense ont été peu actives. La législation en matière de défense a été souvent adoptée après passage dans une commission spéciale, au mois pour trois raisons. En premier lieu, l'institution d'une commission spéciale investie de compétences législatives permettait de donner plus de visibilité à la question posée, ce qui a été le cas par exemple pour la participation aux opérations de maintien de la paix ou à la lutte anti-terroriste. En second lieu, la création d'une telle commission supposant une modification de la loi sur la Diète, elle permettait d'explorer l'étendue des compromis politiques possibles sur le fond entre les différentes formations représentées à la Diète. En troisième lieu, l'agenda d'une commission spéciale est plus souple que celui d'une commission permanente qui ne peut se réunir que deux fois par semaine, ce qui permet de fluidifier le débat parlementaire et de contourner, le cas échéant, les manœuvres de l'opposition (17).

2. L'accès des militaires aux débats à la Diète

Sur ce second point, la création d'une commission parlementaire, quel que soit par ailleurs son statut, posait la question de savoir si les plus hauts gradés des FAD pouvaient être directement entendus pas elle, soit en siégeant directement au banc du gouvernement, *seifu iin*,

(15) *Asahi shinbun*, 10-11 avril 1980 ; Satô Isao, *Kenpô mondai wo kangaeru*, Réflexions autour de quelques problèmes constitutionnels, Tôkyô, 1983, Nippon hyôronsha, p. 175 et s.

(16) Pour l'examen des positions du PSJ, *Asahi shinbun*, 21 mai 1977. Il faudra attendre 1997 pour qu'une commission permanente des affaires étrangères et de la défense soit créée au sein de la chambre des Conseillers. A la chambre des Représentants, la commission en charge des questions de sécurité compte 30 membres. Elle ne figure pas cependant au nombre des « grandes commissions » qui comptent jusqu'à 50 membres. A la chambre des Conseillers, la commission des Affaires étrangères de la Défense compte 21 membres, effectifs relativement modestes, alors qu'elle a à gérer deux départements ministériels différents.

(17) Miyamoto Takeo, « Reisenki ni okeru shibilian kontorôru », Le contrôle civil à l'époque de la guerre froide, *Keiai daigaku kokusai kenkyû*, juillet 2005, n°15, p. 95 et 96, dans http://www.u-keiai.ac.jp/issn/menu/ronbun/no15/u050704_miyamoto.pdf. Consulté le 3 janvier 2013.

soit à titre d'expert. En effet, dans la pratique parlementaire japonaise, il n'était pas rare que les hauts fonctionnaires soient amenés à répondre aux interpellations parlementaires au lieu et à la place du ministre en charge. Il n'était donc pas *a priori* inconcevable que les chefs d'état-major puissent faire de même. D'ailleurs, en avril 1980, il semble bien que ces derniers aient souhaité bénéficier du droit d'accès à la nouvelle commission spéciale en passe d'être instituée. Mais les Services internes de l'agence de Défense, dominés par les civils, se montrèrent plutôt réservés (18). Le parti communiste japonais et le parti socialiste s'opposèrent à ce que les chefs d'état-major puissent siéger au banc du gouvernement, et donc répondre aux interpellations parlementaires, au motif qu'une telle possibilité affaiblissait le contrôle interne exercé par les civils au sein de l'agence, entamerait l'autorité du directeur de l'agence et qu'elle ouvrirait la voie à une « militarisation » des Services internes (19). Cette opposition rejoignait également les préventions de la direction de l'agence qui, dès 1956, avait jugé inapproprié que des militaires répondent aux questions des parlementaires, tâche revenant en priorité aux organes supérieurs des Services internes en charge d'assister le directeur de l'agence (20). Du coup, il fut décidé, à titre de compromis, qu'en sus de l'accès naturel du Premier ministre, le ministre des Affaires Etrangères et le directeur de l'agence seraient les interlocuteurs en titre de la commission, suivis des membres des Services internes autorisés à siéger au banc du gouvernement, c'est-à-dire les directeurs d'administration centrale, *kyokuchô*, et le secrétaire général de l'agence. Les militaires ne pouvaient être sollicités qu'à titre d'expert ou de personnes qualifiées, et uniquement en cas de défaillance des Services internes (21). En fait, dans la pratique, depuis décembre 1959, à propos du choix d'un avion de combat, aucun militaire ne fut appelé à intervenir à la Diète.

Quant à la possibilité pour des militaires de siéger à la Diète, elle est prohibée par le législateur : effet, selon la loi sur les FAD, « aucun membre des FAD en activité ne peut se porter candidat à une fonction publique élective » (22). Cette interdiction ne fait que décliner au plan militaire la muraille de Chine qui oblige tout fonctionnaire, qu'il soit civil ou militaire, à démissionner avant de se présenter aux élections. Naturellement, la loi n'interdit pas à un ancien militaire des FAD de se présenter à un mandat électif : ils étaient 4 en juillet 2016 à siéger à la Diète, essentiellement sur les bancs du PLD.

B. — *Les restrictions aux contacts directs entre les militaires et la représentation nationale*

Elles résultent principalement d'une instruction de l'agence de défense prise en 1952. Il faudra attendre plusieurs décennies avant que le Cabinet Hashimoto ne se résolve à l'abolir en 1997. Il convient donc d'étudier le contexte particulier de l'élaboration de cette instruction (1) avant d'évoquer les raisons de son abrogation et son incidence sur l'accès des militaires à la Diète (2).

1. *Le contexte de la mise en place de l'instruction de 1952 et ses implications*

(18) *Nihon keizai shinbun*, 3 avril 1980.

(19) *Asahi shinbun*, 12 avril 1980.

(20) *Tôkyô shinbun*, 3 avril 1980.

(21) *Asahi shinbun*, 9 avril 1980. Ce compromis reprenait en fait un précédent parlementaire datant de décembre 1953, lorsque le premier président du conseil de l'état-major interarmées, Hayashi Keizô fut entendu par la commission du Cabinet de la chambre des Représentants à propos d'une affaire de corruption touchant à l'époque la Garde de sécurité. Entre 1953 et 1958, ce type d'audition des militaires en commission s'est répété à sept reprises.

(22) Article 61 alinéa 2. La loi sur les FAD vise plus particulièrement la Diète, mais il s'agit en réalité de tous les mandats électifs locaux ou nationaux.

Immédiatement après la création de la garde de Sécurité *Hoantai*, et de l'agence de Sécurité en août 1952 sous l'égide du Cabinet Yoshida Shigeru, une instruction de la nouvelle agence en date du 7 août vint stipuler, dans ses articles 8 et 14, que les services des différents états-majors n'avaient pas compétence pour négocier et entrer en contact directement avec la Diète et les autres ministères, sauf sur autorisation du directeur de l'agence, ou pour fournir un avis technique, et que cette fonction de négociation incombait aux Services internes de l'agence, dirigés par des civils. Dans le contexte troublé de la guerre de Corée, la garde de Sécurité marquait un nouveau pas sur la voie – prudente – de la remilitarisation de l'archipel d'une part, parce que cette force était plus militarisée que la garde de Réserve, et que d'autre part elle s'accompagnait de la création des états-majors des trois armes, ce qui posait, pour la première fois dans le Japon d'après-guerre, la question des rapports entre civils et militaires. L'idée était naturellement de renforcer le contrôle civil au moment même où le Japon reconstituait un embryon d'appareil militaire (23). Elle ne fut pas remise en cause – bien au contraire – lors de la création des FAD en 1954. D'une part l'instruction ne visait que la Diète, c'est-à-dire les deux chambres du Parlement, les commissions et groupes parlementaires et de façon générale les organes de la Diète, mais non les parlementaires et tant que tels, ni les associations d'élus qui ne sont pas des organes de la Diète, ni les partis politiques et leurs instances spécialisées en matière de défense. En outre, tous les militaires n'étaient pas visés par cette instruction mais seulement les « services des différents états-majors ». Ces derniers pouvaient même être indirectement associés à ces négociations en faisant partie du staff des Services internes ou en « accompagnant » ses agents en charge des négociations. D'autre part, elle n'était pas totale, puisqu'à titre exceptionnel, entre 1952 et 1959, c'est-à-dire dans la phase de création et de consolidation du nouvel appareil militaire autour des FAD, et avec beaucoup de réticence comme on l'a vu, des militaires furent associés aux débats parlementaires. En confiant aux Services internes le monopole des négociations avec la Diète, l'instruction ne coupait donc pas tous les ponts entre la nouvelle hiérarchie militaire et les élites politiques mais excluait les lieux de pouvoir traditionnels de l'espace de ces interactions. Il n'en est pas moins vrai que, peu ou prou, elle contribua à faire écran entre les élites politiques et les militaires et à une mise à distance dont ces derniers ne cessèrent de se plaindre.

2. L'abrogation de l'instruction de 1952

Le 30 juin 1997, le Premier ministre Hashimoto Ryûtarô abrogea l'instruction de 1952 qui entravait l'accès des militaires aux principaux organes de l'Etat dont la Diète. Pour le chef du gouvernement, les défis auxquels le Japon devait faire face après la guerre froide et la nouvelle donne de politique intérieure avec l'acceptation – difficile – par les socialistes des FAD et des accords de sécurité nippo-américain impliquaient l'instauration d'un nouveau type de rapport de confiance entre le gouvernement et les militaires et un réaménagement de la tutelle des Services internes de plus en plus mal supportée par la hiérarchie des FAD (24). Sur le moment, certains membres du principal parti de l'opposition, le *Minshutô*, jusqu'à une partie même du PLD parmi ses cadres les plus âgés qui avaient connu la guerre, s'étaient étonnés de cette initiative, prise sans aucun débat au Parlement, qui écornait le rôle prépondérant des Services internes, « choyait excessivement » les militaires et marquait

(23) Katô Yôzô, *Shiroku, jieitai-shi. Keisatsu yobitai kara konnichi made*, Mémoires. Histoire des FAD. De la Garde de police jusqu'à maintenant, Tôkyô, 1979, Bôei kôzaikai, p. 65 ; pour un aperçu historique de cette instruction, Sanada Naotaka, « Nihongata bunmin tôsei ni tsuite ikkôsatsu. Bunkan yûi shisutemu to Hôanchô kunrei dai9go no kanten kara », Considérations sur la conception japonaise du contrôle civil. Le système de la prééminence bureaucratique du point de vue de l'instruction n°9 de l'agence de Sécurité, *Seiji kenkyû* (Kokudokan daigaku), mars 2010, sôritsugô, p. 139 et s.

(24) Premier ministre Hashimoto Ryûtarô, Chambre des Représentants, commission du budget, 1er janvier 1997.

indiscutablement une rupture dans la tradition des rapports distants entre les militaires et les chefs de gouvernement. Dans la pratique, cette décision n'a guère élargi l'association publique et directe des militaires aux travaux de la Diète, et l'impossibilité pour les militaires d'investir les Services internes au-delà du grade de chef de bureau, *kachô*, fut maintenue. Mais elle a permis aux chefs d'état-major d'être conviés à la conférence des conseillers de défense qui était *de facto* l'organe de décision de l'agence. Elle a également facilité les contacts officiels entre militaires, parlementaires et partis des deux bords sous forme d'auditions ou de conférences, développé la concertation avec le Cabinet sur les projets de loi les plus importants, voire encouragé de véritables actions de lobbying des états-majors en direction du ministère des Affaires Etrangères et des « tribus » de la défense (25) du PLD, au grand dam des Services internes inquiets du risque de marginalisation induit par ces nouveaux comportements (26). Occasionnellement, ces rencontres ont permis des mises au point non négligeables : ainsi ce sont les militaires qui ont obtenu, au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, que les FAD soient déployées en soutien arrière dans l'Océan indien, et non pas directement sur le sol afghan, comme le PLD l'avait initialement préconisé, et attiré l'attention du gouvernement sur les risques militaires de ce soutien (27).

Aujourd'hui, il n'y a plus d'obstacles juridiques à ce que des militaires puissent être entendus par la Diète. Le fait que les cadres de la *Jieitai* aient un plus large accès à la Diète et répondent aux questions des parlementaires en tant qu'experts pourrait contribuer à rapprocher davantage les élites politiques et militaires du pays et, plus largement, à sensibiliser davantage l'opinion aux questions de défense et de sécurité. Pourtant, même après l'abrogation de l'instruction de 1952, le gouvernement persiste à considérer que seuls les ministres et les principaux responsables des Services internes sont habilités à répondre aux interpellations parlementaires, et il a repoussé toutes les demandes de l'opposition visant à auditionner des militaires de haut rang (28). Mais si les contacts avec les parlementaires, collectivement ou individuellement sont possibles, pourquoi ne pas ouvrir davantage les commissions de la Diète aux militaires ? (29). Toutefois, il ne s'agirait pas là d'une revendication fondamentale des militaires – ou du ministère – qui estimaient qu'en l'état actuel, le faible nombre de parlementaires véritablement au fait des questions de défense réduit l'intérêt d'un tel accès (30). Elle n'en avait pas moins été reprise dans le rapport précité du PLD d'avril 2008 à l'exemple de ce qui existe aux Etats-Unis, mais pour éclairer la Diète, et non pour mettre en cause la responsabilité individuelle des membres des FAD.

A partir de 2002, une série d'affaires affectant la crédibilité de l'agence vint relancer

(25) *Bôei zoku* : on désigne sous ce vocable les parlementaires, PLD notamment, spécialistes des questions de défense, pour avoir longtemps siégé dans les instances des formations politiques ou dans les commissions parlementaires spécialisées dans les questions de sécurité, et qui servent d'interface entre les politiques, le ministère de la Défense et les milieux d'affaires affiliés. On notera que l'appartenance à cette tribu – moins liée que celles des Finances ou du BTP aux mécanismes de drainage et de redistribution clientéliste des finances publiques – obéit davantage à des préoccupations politiques et idéologiques qu'électorales.

(26) Handa Shigeru, *Tatakaenai guntai. Hidaika suru jieitai kushin*. Ces forces armées qui ne peuvent pas combattre. Le malaise des FAD enfle, Tôkyô, 2005, Kôdansha, p. 45 et s ; Kawabe Katsurô, « Naze jieitai seifukugumi wa taitô shita no ka ? », Pourquoi les militaires en uniformes des FAD ont-ils gagné en puissance ? *Chûô kôron*, juillet 2000, p. 138 et s. ; Musashi Katsushiro, *op.cit.*, p. 64, 317 et s.

(27) *Tôkyô shinbun*, 10 décembre 2008.

(28) Directeur de l'agence de défense Kyûma Fumio, chambre des Représentants, commission sur les questions de sécurité, 2 avril 1998.

(29) Sanada Naotaka, « Shibilian kontorôru ni okeru akutâ ni tsuite. Nihon ni okeru, sono arikata », A propos des acteurs du contrôle civil et de la manière dont ils devraient fonctionner au Japon, *Rikkû daigaku 21 seki shakai dezain kenkyû*, 2008, n°7, p. 56, dans http://www.rikkyo.ne.jp/web/z3000268/journalsd/no7/no7_thesis05.pdf. Consulté le 3 janvier 2013 ; Horita Mitsuo, « Jieikan no kokkai shusseki mondai wo kangaeru », Réflexions autour de l'accès des membres des FAD à la Diète, *Rippô to chôsa*, janvier 2008, n°276, p.2.

(30) *Asahi shinbun*, 27 octobre 2007.

les discussions sur l'efficacité du contrôle civil : mise en fiches systématiques des demandeurs d'informations dans le cadre de la réglementation sur l'accès à l'information administrative avec circulation d'informations sur leurs opinions politiques et religieuses, et qui valut un « avertissement » au chef de l'état-major des Forces terrestres d'autodéfense Nakatani Masahiro en juin 2002 ; affaire de corruption concernant les marchés de fournitures et d'équipement des FAD ayant conduit à l'arrestation et à la condamnation en novembre 2008 à deux ans et six mois de prison ferme d'un ancien vice-ministre administratif de l'agence M. Moriya Takemasa ; non rectification d'un rapport comportant des erreurs dans le ravitaillement de bâtiments américains (février 2003) qui avaient conduit à la diffusion d'informations erronées dans le public et à des réponses inappropriées du gouvernement à la Diète ; destruction accidentelle d'une partie du livre de bord du ravitailleur *Kowada* (octobre 2007) ; fuites de documents « secret défense » concernant les escorteurs de type Aegis (janvier 2007) ; collision entre l'escorteur *Atago* et un navire de pêche (février 2008) ; dissimulation au parlement japonais et au ministre de la Défense, jusqu'en avril 2018, du journal de campagne tenu par les Forces terrestres d'autodéfense déployées en Irak entre 2004 et 2006 ; insultes, à la même époque, d'un major des Forces aériennes d'autodéfense – officier d'état-major de son état – contre un parlementaire de l'opposition M. Konishi Hiroyuki qui avait critiqué la nouvelle orientation de la politique de défense du Cabinet Abe (31)... La succession de ces affaires a remis au goût du jour la question de l'opportunité des auditions des militaires devant le Parlement. En novembre 2008, dans le cadre des suites de l'affaire *Tamogami* (32), le parti démocrate avait demandé à ce que la commission des Affaires Etrangères et de la Défense de la chambre des Conseillers entende les trois chefs d'état-major mais la majorité d'alors l'avait refusé au motif que les militaires n'avaient pas à être impliqués dans la politique active, que l'immixtion des militaires dans les débats parlementaires nuirait au fonctionnement quotidien de leurs services, qu'il y avait un risque du point du secret défense et que les militaires du rang pouvaient se méprendre sur la portée des réponses effectuées par leurs supérieurs hiérarchiques devant la Diète (33). A la même époque, la direction du parti démocrate avait envisagé, au lendemain de l'affaire *Tamogami*, que l'ensemble des quatre chefs d'état-major figurassent dans la liste des agents dont la nomination requièrent l'approbation de la Diète, ce qui aurait conduit à faire auditionner les candidats potentiels par les commissions de fonctionnement des deux chambres, mais cette proposition aurait requis une nouvelle modification de la loi sur les FAD à laquelle la majorité PLD était peu disposée ; elle aurait eu pour effet de limiter le pouvoir de nomination et de révocation du ministre en cas de désaccord avec un chef d'état-major et de faire de ces nominations un enjeu partisan ; la base du parti était réticente à cette initiative et aurait préféré une procédure plus informelle de consultation ; enfin l'approbation de la Diète ne concernait que les nominations à la tête d'autorités administratives indépendantes, ce que ne sont pas les chefs d'état-major (34).

Cette ligne de conduite, rappelée en conférence de presse, mit – provisoirement du moins – un terme aux spéculations ayant cours au sein même du ministère. En effet, depuis 2007, un mouvement s'était dessiné pour appuyer ce type d'initiative, au motif que l'impossibilité faite aux militaires de ne pas intervenir lors des débats parlementaires était une

(31) Bôeishô kaikaku kaigi dai ni kai setsumei shiryô, commission de réforme du ministère de la Défense, réunion n°2, documents explicatifs, décembre 2007 dans <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/bouei/dai2/pdf/siryô.pdf>. Consulté le 12 novembre 2009. *Asahi shinbun*, 20 février 2008 ; *ibid.*, 14 avril 2018 ; *Tôkyô shinbun*, 9 et 15 mai 2018 ; *Yaeyama mainichi shinbun*, 21 avril 2018. Le militaire en question ne fit l'objet qu'une simple réprimande orale qui ne sera pas jointe à son dossier.

(32) Du nom de l'ancien chef d'état-major des Forces aériennes d'autodéfense, limogé pour ses écrits révisionnistes et ses positions contraires à la politique de défense du gouvernement.

(33) *Asahi shinbun*, 19 décembre 2008.

(34) *Mainichi shinbun*, 7 novembre 2008.

exception par rapport aux démocraties comparables, qu'il était normal que les chefs d'état-major des trois armes puissent avoir accès à la Diète pour y exprimer un avis technique et qu'une telle réforme était de nature à approfondir la réalité du contrôle civil (35). A l'époque, le secrétaire général du parti démocrate, M. Hatoyama Yukio, n'y avait pas été hostile dans la mesure où l'audition des militaires pouvait être de nature à faire la lumière sur les « affaires » concernant l'intégrité ou les dysfonctionnements de l'agence ou du ministère. Toutefois, aucune initiative n'avait été prise en ce sens : le PLD restait extrêmement méfiant à l'égard d'une rupture des mœurs parlementaires en vigueur qui aurait peu ou prou, ne serait-ce même qu'indirectement, officialisé la prise de parole des militaires dans les enceintes du pouvoir, tandis que les militaires eux-mêmes craignaient qu'une plus grande exposition de leurs cadres aux débats parlementaires fût de nature à affaiblir le moral des troupes.

III. LE CONTROLE CIVIL DANS LA POLITIQUE LEGISLATIVE EN MATIERE DE DEFENSE

La question du contrôle démocratique des militaires dépend étroitement de l'organisation et du fonctionnement du pouvoir civil, et en particulier des rapports entre le pouvoir exécutif et le Parlement et des logiques politiques internes dans lesquelles elles s'insèrent (36). Le Japon ne fait pas exception. D'un côté, le principe de prédétermination législative des activités des FAD, par la spécificité de son caractère systématique, plaide en faveur d'un contrôle renforcé de la représentation nationale (A). De l'autre, ces logiques politiques internes obéissent à des interactions complexes entre les deux pouvoirs qui structurent les modalités concrètes d'intervention de la Diète (B). Complexité qui se cristallise en particulier autour de la question centrale de l'existence ou nom de l'approbation de la Diète lors de l'engagement des FAD qui divise la classe politique nippone (C).

A. — *La prédétermination législative des activités des FAD.*

Par « prédétermination législative », on entend certes la soumission de la *Jieitai* au principe de légalité, externe et interne, mais aussi, plus largement, le fait que les FAD ne peuvent agir hors d'un cadre législatif précis : « les missions des forces d'auto-défense, la composition de ses forces, l'organisation et la structure de ses instances ainsi que le commandement et le contrôle des FAD, leurs activités et leurs pouvoirs sont déterminés par la loi sur les FAD » (37). Il est donc impossible aux forces d'autodéfense de s'organiser, se déployer et agir sans y avoir été invitées par une disposition législative explicite. En ce sens la notion prédétermination est plus contraignante que le seul encadrement. Par exemple, jusqu'à l'adoption des nouvelles lois sur défense et la sécurité nationale en 2015, il était interdit aux FAD de se déployer en dehors du territoire national sans y avoir été autorisées par une disposition législative précise. Et comme il n'existait pas encore de loi cadre ou de disposition législative générale permettant l'envoi des FAD à l'étranger dans n'importe quelle configuration, il fallait à chaque fois une loi spéciale pour l'y autoriser. De même la fixation des effectifs légaux des FAD n'est pas laissée à la discrétion du gouvernement en fonction de considérations de politique générale ou budgétaires, mais dépend de la loi de création de l'agence – aujourd'hui du ministère de la Défense. Enfin, lorsque le législateur assigne une durée à l'engagement des FAD sur un théâtre d'opérations extérieur, comme ce fut le cas pour

(35) Ministre de la Défense Ishiba Shigeru, commission spéciale sur la lutte anti-terroriste, chambre des Représentants, 26 octobre 2007.

(36) Jean Joana, *Les armées démocratiques*, Paris, 2012, Presses de SciencesPo, p. 252 et s.

(37) Loi d'établissement du ministère de la Défense, article 5.

la loi anti-terroriste ou de soutien à la reconstruction de l'Irak, le gouvernement était obligé de revenir devant la Diète à l'expiration du délai accordé pour en obtenir la prolongation. Ce qui signifie, en d'autres termes, que, dans le domaine militaire, le pouvoir réglementaire par voie d'ordonnances du Cabinet, de décrets du Premier ministre, d'arrêtés ministériels ou d'instructions interne ne peut s'exercer en dehors de tout cadre législatif. En d'autres termes, alors qu'en Occident le cadre légal et réglementaire dans lequel évoluent les forces armées ménage une certaine souplesse dans leur mobilisation et leur utilisation, la *Jieitai* ne peut agir que dans le cadre strict et limitatif des compétences qui lui sont dévolues par la loi. Tout élargissement de ses compétences et de ses missions impose donc une modification du droit positif sanctionnée *in fine* par le législateur (38).

En bref, on peut affirmer que le principe de prédétermination législative a un double effet : d'abord, il empêche le gouvernement d'agir à sa guise en matière de défense à l'insu ou en marge de la représentation nationale. En ce sens, il constitue indéniablement un frein au pouvoir discrétionnaire de l'exécutif dans ce domaine. Ensuite il a également pour but de cadrer très strictement l'activité des FAD en lui interdisant de s'auto-mobiliser, de prendre des initiatives et de faire usage de la force en dehors de tout dispositif législatif contraignant. Là aussi le principe de prédétermination législative, tout comme celui du contrôle civil, tire les leçons du mauvais comportement des armées impériales avant 1945. La conséquence de ce principe est une certaine rigidité en raison de la lourdeur de la procédure législative. Ce constat est cependant tempéré de trois façons : soit que la loi elle-même envisage sinon de s'affranchir du principe de prédétermination législative, du moins d'en assouplir les modalités, soit que le législateur – en fait le Cabinet – délègue au pouvoir réglementaire le soin de préciser certaines des dispositions de la loi, soit que par les silences et les lacunes de la loi, le Cabinet recouvre une certaine marge de manœuvre. Cependant, la compétence privilégiée du législateur ne repose pas toujours sur des critères clairement identifiables : la loi de 1954 fixe l'organisation interne des FAD, mais non la nature des forces, ni les effectifs de chaque composante ; c'est également au Parlement d'intervenir dans le transfert du siège du commandement d'une division aérienne, mais non dans sa localisation et la composition de ses effectifs... Le principe de prédétermination législative a donc une portée absolue dans son énoncé mais relative dans son application (39).

On constate en outre que la stratégie gouvernementale a consisté depuis les années 1960 principalement, après la crise autour des accords de sécurité nippo-américains, d'éviter de trop légiférer à la Diète sur les questions militaires : entre 1954 et 2012, la loi sur les FAD a certes été modifiée à 100 reprises, mais seulement 21 fois entre 1954 et 1989, avec zéro occurrence entre 1954 et 1970 (40). L'essentiel des modifications est donc intervenu après la chute du mur de Berlin en 1989 avec 79 occurrences. Le contraste est donc saisissant entre la période marquée par l'hégémonie du PLD et une activité législative de basse intensité et la période post-1990, dominée par l'ère des gouvernements de coalition à périmètre variable, mais avec un activisme législatif nettement plus intense, avec 3,4 révisions par an contre 1,6 seulement au cours de la période précédente. Cet activisme est lié à la diversification des missions des FAD qui appelle, en vertu du principe précité de prédétermination législative,

(38) Historiquement, cette prédétermination législative remonte au temps de la création de la Garde de réserve qui avait vocation à intervenir à des fins de police et d'ordre public. Sa transformation en FAD par la suite n'a rien changé au principe : Yoshihara Tsuneo, « Yûji hôsei to kokusai buryoku funsô hô. Gurôbaru sutandâto dônnyû hitsuyôsei », Les législations de crise et le droit des conflits internationaux. Plaidoyer pour l'introduction de standards globaux, *Kaigai jijô*, vol. 50, n°6, juin 2002, p. 67-68.

(39) Sur cet aspect de la détermination législative des missions et activités des FAD, Nishioka Akira, *Gendai no shibilian kontorôru*, Le contrôle civil à l'époque contemporaine, Tôkyô, 1988, Chishikisha, p. 17 ; *Bôei handobukku*, manuel de défense, Tôkyô, 2005, Asagumo shinbunsha, p. 204 et s.

(40) Urata Kenji, « Gikai ni yoru gunji he no kontorôru », Le contrôle des affaires militaires par la Diète », *Jurisuto*, précit., p. 189 et s.

des réponses appropriées, mais résulte aussi du tassement à la Diète des formations politiques – socialistes et communistes – les plus hostiles à cet activisme et aux FAD. Les discussions autour de la normalisation de la puissance japonaise, l'instabilité de l'environnement régional de l'archipel – montée en puissance de la Chine, inquiétude face aux programmes nucléaires et balistiques nord-coréens – la relève des générations au Japon même avec l'arrivée progressive aux commandes de politiciens n'ayant pas connu la guerre, ont indiscutablement créé un environnement favorable à cette dynamique législative.

Le corpus législatif du « droit de la défense » s'est donc considérablement étoffé depuis les années 1990 (41). Etoffé à la fois par le nombre et la densité de ces dispositifs, mais aussi par leur articulation plus complexe : ainsi la loi sur les situations de crise en cas d'attaque armée sert-elle de loi-cadre pour la loi sur la protection des populations qui définit les modalités de la défense civile. Surtout, par rapport à la période précédente, l'existence de majorités plurielles et la nature même des législations proposées ont contraint le gouvernement à des compromis ayant entraîné des modifications sensibles aux projets présentés à la Diète. On relèvera cependant, pour nuancer ce propos, l'obstination du PLD au pouvoir à faire aboutir certains projets proposés de longue date, mais qui n'avaient pu voir le jour en raison de la forte opposition qu'ils avaient soulevée. Ainsi l'introduction d'une législation de gestion des crises et des situations d'exception, *yûji rippô*, proposée par le gouvernement Fukuda en juillet 1978 n'a pu être finalisée à la Diète qu'en juin 2003 et en septembre 2015 parce qu'à la suite de la recomposition du paysage politique à la Diète depuis 1993, la classe politique s'est montrée plus réceptive à ce type d'initiative. Dans le même registre, la loi précitée sur la protection et la classification des secrets spéciaux fait suite à une initiative controversée du gouvernement Nakasone en 1985.

On peut se demander toutefois si le principe de prédétermination législative n'entre pas d'une certaine façon en conflit avec l'appartenance de la défense au pouvoir exécutif. Une partie de la doctrine – et des politiciens conservateurs – soutient en effet que, dans un souci de garantir de plus de flexibilité à l'action des FAD – et conformément aux pratiques observées à l'étranger – le principe de prédétermination législative devrait être pour le moins réaménagé : à l'affirmation selon laquelle les FAD ne peuvent être autorisées à agir que si la loi les y autorise, il conviendrait de substituer une présomption générale de légalité selon laquelle les FAD, intégrées à l'action du pouvoir exécutif, sont autorisées à agir, sauf dispositions en sens contraire de la loi ou de la Constitution (42). Dans cette hypothèse, il ne subsisterait plus qu'un principe d'exception, et non de prédétermination, législative, se rapportant à l'encadrement juridique des FAD. On pourrait voir dans cette controverse l'une des déclinaisons du débat sur le sens à donner à la disposition constitutionnelle qui qualifie la Diète d'organe de l'Etat le plus élevé. Mais le renversement de présomption précité induit des conséquences politiques telles qu'il marquerait une rupture, non seulement par rapport à une pratique législative solidement établie, mais aussi eu égard à la doctrine constitutionnelle du PLD, favorable comme le sait à la révision de l'article 9, mais hostile à une remise en cause du principe de prédétermination législative.

B. — *Les modalités complexes d'interaction entre le législatif et l'exécutif*

Les modalités d'intervention de la Diète font l'objet de dispositifs différenciés en

(41) Pour un examen détaillé de ces législations, notre ouvrage, en co-édition avec Régine Serra, *Le pacifisme à l'épreuve. Le Japon et son armée*, Paris, 2009, Les Belles Lettres.

(42) Dans ce sens, les déclarations du directeur de l'agence de Défense Ishiba Shigeru, commission sur les affaires de sécurité, chambre des Représentants, 16 mai 2003. Sur les discussions dans la doctrine, Yamashita Aihito, *Kokka anzen hoshô no kôkô gaku*, Droit public des questions de sécurité, Tôkyô, 2010, Shinzansha, pp.70 et s.

fonction des situations envisagées par le législateur. Le tableau suivant synthétise les modalités d'intervention de la Diète dans le cadre des dispositifs législatifs régissant l'activité des FAD. Ces modalités se distribuent de façon inégale entre les matières requérant l'approbation de la Diète, et celles qui ne requièrent qu'un simple rapport :

Approbation/rapport	AUP/APC	Objet	Conditions
Approbation de la Diète	AUP	Mobilisation des FAD à des fins de défense nationale	AUP mais APC en cas d'urgence
"	"	Participation aux forces de maintien de la paix (PKF) et à leurs missions	Approbation avant l'envoi des FAD, puis tous les deux ans.
"	"	- Mesures d'exécution prises dans le cadre de la loi sur les situations de crise dans les zones limitrophes de l'archipel (opérations de soutien arrière, de recherche et de secours) -Mesures d'application relatives à l'inspection des navires	AUP mais APC en cas d'urgence
Approbation de la Diète	APC	Directives fondamentales adoptées en réaction contre une attaque armée	En cas de désapprobation, il est mis un terme « rapidement » aux mesures d'exécution. Si la Diète vote une résolution de fin des mesures d'exécution, l'abrogation des directives requiert une décision du Cabinet
"	"	Directives relatives à des mesures d'urgence et exceptionnelle (actes ou menaces d'actes de terrorisme ou d'agression ou de destruction à grande échelle)	Soumission à la Diète dans un délai de 20 jours. En cas de désapprobation, il est mis un terme « rapidement » aux mesures d'exécution. Si la Diète vote une résolution de fin des mesures d'exécution, l'abrogation des directives requiert une décision du Cabinet
"	"	Mobilisation des FAD à des fins de sécurité publique sur décision du Premier ministre	Soumission à la Diète dans un délai de 20 jours suivant la décision du Premier ministre
"	"	Mesures de construction d'établissements de défense	Les directives fondamentales sont soumises à la Diète après décision du Cabinet
"	"	Mesures de réquisition des biens et des personnes préalables à la mobilisation des FAD à des fins de défense nationale	Les directives fondamentales sont soumises à la Diète après décision du Cabinet
"	"	Mesures d'exécution adoptées par les FAD dans le cadre de la loi spéciale de lutte anti-terroriste (activités de support, de recherche et	Soumission à la Diète dans un délai de 20 jours suivant le début

		de secours aux victimes)	de ces mesures. En cas de désapprobation, il est mis un terme « rapidement » à ces mesures
"	"	Mesures d'exécution adoptées par les FAD dans le cadre de la loi spéciale sur la reconstruction de l'Irak (soutien humanitaire, consolidation de la sécurité)	Soumission à la Diète dans un délai de 20 jours suivant le début de ces mesures. En cas de désapprobation, il est mis un terme « rapidement » à ces mesures
Rapport à la Diète		Fixation, modification du plan fondamental, clôture des mesures d'exécution dans le cadre des opérations de maintien de la paix (PKO)	
"		Fixation, modification du plan fondamental, clôture des mesures d'exécution dans le cadre de la loi sur les situations de crise dans les zones limitrophes de l'archipel	
"		Fixation, modification du plan fondamental, clôture des mesures d'exécution dans le cadre de la loi spéciale de lutte anti-terroriste	
"		Fixation, modification du plan d'exécution des activités d'approvisionnement, clôture des activités d'approvisionnement dans le cadre de la loi spéciale sur les approvisionnements	
"		Fixation, modification du plan fondamental, clôture des mesures d'exécution dans le cadre de la loi spéciale sur la reconstruction de l'Irak	
"		Contre-mesures anti balistiques	
"		Lutte contre la piraterie	

AUP : autorisation préalable

APC : approbation consécutive

De façon générale, l'approbation de la Diète est requise dans dix matières, alors que la production de rapports est nécessaire dans sept cas seulement. L'approbation de la Diète étant plus lourde qu'une simple mesure d'information. L'autorisation préalable n'est requise que dans trois cas – et le législateur ménage même dans deux hypothèses la possibilité d'une approbation consécutive en cas d'urgence – l'APC demeurant cependant le cas de figure normal. Le législateur a donc réservé le principe de l'AUP à des cas limités de mobilisation des FAD impliquant l'usage de la force armée ou intervenant dans des contextes où elles seraient, par leurs missions, particulièrement exposées. Mais, du point de vue de la logique de contrôle cependant, l'autorisation préalable l'emporte sur l'approbation consécutive. C'est la raison pour laquelle les tenants d'un contrôle parlementaire strict sur les activités des FAD favorisent le régime de l'autorisation préalable sur l'approbation consécutive susceptible de se transformer en simple formalité de ratification d'une décision du Cabinet. On notera également que dans deux cas – réaction contre une attaque armée et mesures d'exécution en cas d'actes de terrorisme à grande échelle – la Diète dispose d'un droit d'initiative pour mettre fin au dispositif prévu. Cette faculté, introduite sous forme d'amendement ménage l'autonomie de décision de la Diète dans une chaîne décisionnelle dominée par l'exécutif. En cas de mobilisation des FAD à des fins de défense, de sécurité publique sur décision du chef du gouvernement, de situation d'exception liée à une menace terroriste de grande ampleur, l'exécutif dispose d'un délai de 20 jours pour solliciter l'approbation de la Diète.

Enfin, la liste des activités et missions des FAD requérant l'intervention de la Diète ou son information est limitative : la mobilisation des FAD à des fins de lutte contre les calamités naturelles, les séismes, les accidents nucléaires, la piraterie en haute mer, de protection des établissements de défense, de surveillance maritime, de protection de l'espace aérien, de sécurité publique sur requête des collectivités locales, les opérations de d'évacuation de nationaux en zones de conflits, les activités *rush and rescue* dans le cadre d'opérations de solidarité internationale et notamment d'opérations de maintien de la paix (OMP) ne requièrent pas l'intervention formelle de la Diète (43). Certains observateurs estiment néanmoins que certaines de ces activités devaient être soumises, à un titre ou à un autre, à la représentation nationale. Soit pour des raisons historiques : c'est le cas des opérations d'évacuation de nationaux pris dans des zones de conflits, qui avaient servi de prétexte avant-guerre aux armées impériales pour intervenir sur le continent chinois ou dans la péninsule coréenne. Soit en raison des risques encourus par les FAD : c'est le cas des activités *rush and rescue* qui autorisent désormais les FAD à porter une assistance militaire aux ONG et aux contingents internationaux dont la sécurité sur le terrain est menacée. Toutefois, il va sans dire que l'absence d'obligation de saisine de la Diète dans ces domaines n'entrave pas le contrôle politique de la Diète, soit par le biais du droit d'interpellation, soit par la mise en place de commissions parlementaires de contrôle *ad hoc*.

Les modalités d'interaction entre le législatif et l'exécutif ne recouvrent que très partiellement la ligne de partage entre l'obligation de solliciter un vote de la Diète et le rapport d'information. Dans un certain nombre de cas, les deux procédures sont cumulatives, comme en cas d'opérations de maintien de la paix, de situations de crise dans les zones limitrophes, de lutte antiterroriste, ou pour la reconstruction de l'Irak. Dans d'autres cas, elles sont exclusives, soit que l'intervention de la Diète ait un caractère décisionnel, à l'exemple de la mobilisation des FAD à des fins de défense nationale, soit que cette dernière se réduise à un simple rapport d'information, comme matière de réponse antibalistique ou de lutte contre la piraterie. Mais même dans le cas où les procédures sont cumulatives, on observera d'une part que les pièces soumises à la Diète n'ont pas la même nature, ni la même portée et que d'autre part, c'est le Cabinet qui conserve l'initiative de la décision politique. Il est donc difficile d'en conclure qu'en cas de procédure cumulative l'intervention des FAD soit le fruit d'une décision conjointe du Cabinet et de la Diète. Même dans les cas les plus graves où l'intervention de la Diète est décisive, le rôle du Cabinet demeure primordial, soit à travers la saisine du Parlement, soit à travers les dispositifs d'urgence que le gouvernement est autorisé à mettre en œuvre avant même le vote de la Diète (44).

C. — *L'intervention de la Diète dans l'engagement des FAD, principal point d'achoppement des débats parlementaires*

S'il n'existe donc pas de règles générales gouvernant les modalités d'intervention de la Diète – ces modalités différant en fonction de l'objet des législations dont il s'agit – elles n'en soulèvent pas moins trois types d'interrogations : l'applicabilité du bicamérisme (1) ;

(43) Bôeichô-hen, agence de Défense, *Heisei 15 nen han bôei hakusho*, Livre blanc de l'agence de Défense, Tôkyô édition 2003, p. 349.

(44) On notera en particulier la question de l'interaction entre l'article 76 de la loi sur les FAD concernant leur mobilisation à des fins de défense nationale et de l'article 9 alinéa 7 de la loi sur les réactions en cas d'attaque armée qui prévoit également l'approbation par la Diète des directives fondamentales. En théorie, deux votes distincts de la Diète sont nécessaires. Mais toutefois, selon la doctrine dominante, si les directives fondamentales prévoient la mobilisation des FAD, il n'est pas nécessaire de voter deux fois sur cette même question : cette mobilisation intervient toujours sur la base de l'article 76 précité. Tamura Shigenobu *et alii*, *Nihon no bôei hôsei*, les dispositifs juridiques en matière de défense au Japon, Tôkyô, 2012, Naigai shuppan, p. 242.

l'opportunité même d'un vote de la Diète (2) et les conséquences d'un défaut d'approbation (3).

1. *L'applicabilité des règles du bicamérisme*

Comme les textes parlent d'autorisation ou d'approbation de la « Diète », *Kokkai shōnin*, celles-ci reposent nécessairement sur un accord entre les deux chambres. La question se pose donc des conséquences de votes divergents entre les deux chambres, notamment en cas d'existence de majorités différentes au sein des deux chambres. La Constitution prévoit dans cette hypothèse que la chambre des Représentants a préséance *in fine* en matière législative sur la chambre des Conseillers. Il est donc toujours possible à la chambre des Représentants de surmonter l'opposition de la chambre des Conseillers à la majorité qualifiée des deux tiers. Mais ce principe de préséance ne vaut que pour le vote de la loi. Il ne s'applique pas à l'adoption d'une résolution ni aux matières soumises à approbation du Parlement. Dans ce dernier cas, l'article 87 de la loi sur la Diète n'a prévu que la tenue d'une commission mixte entre les deux chambres (45). Mais en cas d'échec, il n'y a aucun moyen de résoudre l'antagonisme entre les deux chambres. Même le principe de supériorité de la chambre des Représentants est politiquement délicat à mettre en œuvre car il constitue, dans l'interprétation japonaise, une entorse aux règles normales du fonctionnement du bicamérisme, surtout sur les questions de défense qui sont hautement controversées. En réalité, en période de cohabitation entre deux chambres ayant des majorités différentes, *nejire kokkai*, l'action gouvernementale risque de souffrir de l'opposition de la chambre des Conseillers, quand bien même le Cabinet disposerait juridiquement d'une majorité confortable à la chambre basse (46). Le gouvernement avait un moment tenté de trouver une échappatoire. Lors de l'adoption en janvier 2008 de la loi spéciale sur les approvisionnements militaires, il avait anticipé les difficultés à la chambre des Conseillers en supprimant du projet de loi la mention initiale de l'approbation consécutive à la Diète au profit d'un simple rapport. Cette manœuvre avait été critiquée par les observateurs au nom du respect du pouvoir de contrôle de l'exécutif par la Diète. Pour aplanir les difficultés, il aurait été plus judicieux selon eux d'ouvrir des négociations sérieuses entre majorité et opposition en amont de la saisine de la Diète du projet de loi, ou de réviser la loi sur la Diète pour garantir la préséance de la Chambre des Représentants en cas de divergence en matière d'approbation (47). Toutefois, politiquement, il apparaîtrait délicat de faire intervenir la préséance de la chambre des Représentants sur la révision d'une loi organique touchant aux rapports entre les deux chambres...

On peut donc conclure de ce qui précède que s'agissant d'une résolution d'autorisation préalable ou d'approbation consécutive, la quasi impossibilité de surmonter un antagonisme éventuel entre les deux chambres entrave l'expression de la volonté unitaire de la Diète. En conséquence, faute d'accord entre les deux chambres, l'initiative gouvernementale de saisine est frappée de caducité. En clair, si le gouvernement sollicite l'accord du Parlement pour les mesures de soutien arrière prises dans le cadre de la loi sur les situations de crise dans les zones limitrophes de l'archipel, un vote divergent entre les deux chambres pouvait être assimilé à un refus d'approbation de la Diète.

2. *L'opportunité même d'un vote de la Diète*

L'intervention du Parlement – en clair son autorisation préalable davantage que son approbation ultérieure – à la mobilisation des forces armées, surtout lorsqu'il s'agit de les faire

(45) Article 87 de la loi sur la Diète.

(46) Kyūma Fumio, directeur de l'agence de Défense, chambre des Représentants, commission sur les questions de sécurité, 30 novembre 2006.

(47) *Shibilian kontorōru no kenkyū*, *op. cit.*, p. 328.

intervenir dans des opérations extérieures, est identifiée comme l'indice d'un niveau de contrôle démocratique élevé. Dans les évaluations internationales le Japon apparaît à cet égard dans le groupe des pays intermédiaires (48). Ce classement, qui n'a rien d'officiel, doit être nuancé car dans le cas japonais, l'intervention de la Diète n'a pas la même signification quant à sa nature et à sa portée, en fonction des circonstances et des situations envisagées par le législateur. La décision du Parlement est non seulement irrévocable – il n'existe pas en effet de procédure permettant à la Diète de revenir sur cette dernière – mais elle n'est pas limitée dans le temps. Ce dernier point est cependant discuté par une partie de la doctrine qui estime que la Diète n'a pas à accorder un blanc-seing au gouvernement et que le contrôle démocratique serait mieux assuré si par exemple l'approbation consécutive de la Diète était assortie d'une durée de validité limitée à l'issue de laquelle le Cabinet serait tenu de revenir devant la représentation nationale. Ce n'est pas le choix retenu par le gouvernement : il a préféré assortir la loi elle-même d'une possibilité de prorogation : ainsi la loi spéciale de lutte anti-terroriste dont la durée initiale de validité était de deux ans avait-elle été prorogée à deux reprises, soit six ans de validité. Mais le Parlement n'avait eu à se prononcer qu'une seule fois sur les mesures d'exécution. De même pour la loi spéciale sur la reconstruction de l'Irak prorogée pour une durée de quatre ans, la Diète n'a pas eu à confirmer sa décision initiale. Le gouvernement avait justifié sa position par le fait que l'adoption de la prorogation de la durée de validité de la loi par le Parlement valait approbation tacite de la prolongation de la mission des FAD sur le terrain (49). De même, si les FAD étaient amenées, *de facto*, à exercer de nouvelles activités et missions non prévues par le plan fondamental de nature à affecter sensiblement la nature et la portée des mesures d'exécution déjà approuvées, la Diète devrait pouvoir être saisie. Mais pour le gouvernement, la saisine ultérieure de la Diète ne se justifie que dans deux cas : s'il s'agit de rajouter de nouvelles activités à celles déjà existantes ou si ces activités se déroulent dans un autre pays. En revanche s'il s'agit d'étoffer une activité déjà existante ou d'en modifier le champ géographique à l'intérieur d'un même pays, un simple rapport à la Diète est suffisant (50). Cette interprétation suggère que le gouvernement dispose d'une certaine latitude pour déterminer ce qui relève du pouvoir d'autorisation ou d'approbation de la Diète. Même s'il a fait savoir en 2001 que la Diète pouvait toujours imposer au gouvernement le domaine des matières soumises à approbation (51), cette possibilité reste tout à fait théorique car elle présuppose des divergences de vue entre la majorité et le gouvernement qui augurent mal de l'attitude du Parlement.

Le seul cas qui ne pose pas véritablement de problème est l'autorisation préalable de la Diète au déploiement des FAD à des fins de défense nationale. Il est normal en effet que la représentation nationale soit appelée à se prononcer sur la mobilisation des FAD dans des situations comportant un risque militaire élevé pour elles, mais aussi pour la nation. La mobilisation des FAD, prélude à l'usage de la force armée en vue de faire face à une agression armée caractérisée contre l'archipel ou les bases américaines situées au Japon dans le cadre des accords de sécurité, est un acte fort du contrôle civil associant étroitement l'exécutif et le législatif dans la décision du recours à la force. S'y ajoutent deux autres considérations : d'abord l'autorisation préalable de la Diète est d'autant plus nécessaire que la Constitution ne prévoit pas le recours à une « déclaration de guerre » ; ensuite le déploiement des FAD a des

(48) Wolfgang Wagner, « Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for pluralism », *Occasional Paper* (12), Genève, 2006, DCAF p. 11.

(49) Sur cette question, Morimoto Satoshi et Hamaya Hidehiro, *Yûji hôsei. Watakushitachi no anzen wa dare ga mamoru no ka ?* Les dispositifs juridiques de gestion des crises. Qui protégera notre sécurité ? Tôkyô, 2003, PHP Shinsho, p. 87 et s.

(50) Tamura Shigenobu, *Bôei hôsei no kaisetsu*, Commentaires sur les institutions juridiques de la défense, Tôkyô, 2006, Naigai shuppan, p. 87 et s.

(51) Murata Yasushi, conseiller auprès du secrétariat général du Cabinet, chambre des Représentants, commission sur les affaires de sécurité, 6 novembre 2001.

conséquences sur les droits des citoyens : l'état de guerre découlant de la mobilisation des FAD impose des restrictions nécessaires aux libertés fondamentales – réquisition des biens et des personnes, limitations éventuelles au droit de propriété, à la liberté de circulation etc – légitimant le contrôle du Parlement sur la décision initiale de l'exécutif. Le législateur a toutefois prévu trois régimes particuliers. Le premier, classique, ménage l'approbation ultérieure de la Diète lorsque l'efficacité de la réponse – et de la riposte – est incompatible avec une autorisation préalable. Le second régime concerne les pouvoirs d'urgence de la chambre des Conseillers, lorsqu'il est impossible de convoquer la Diète en session par suite par exemple d'une dissolution de la chambre des Représentants. Dans ce cas, la décision de la chambre des Conseillers vaut décision de la Diète, peu importe la nature de l'intervention de la Diète. Le troisième résulte d'une situation d'urgence dispensant le Cabinet de solliciter l'approbation de la Diète. C'est le cas en particulier des mesures d'exécution relatives au soutien arrière et aux opérations de recherche et de sauvetage à l'arrière. Dans tous les autres cas de figure, les modalités d'intervention de la Diète ont fait difficulté.

Lors de la mise en place de la loi PKO introduite au Parlement nippon en septembre 1991, le gouvernement avait envisagé que la décision du Cabinet de mise en place du plan d'intervention dans le cadre des opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU ne fasse l'objet que d'un simple rapport à la Diète et non d'une approbation pour trois raisons majeures : 1) exigence de célérité devant une requête de l'ONU ; 2) absence de recours à la force rendant nécessaire une décision *stricto sensu* de mobilisation des FAD ; 3) respect du principe du contrôle civil en raison de la consultation du Conseil national de sécurité et du rapport précité à la Diète. La plupart des analystes ont contesté cependant ce point de vue, arguant que le contrôle de la Diète n'était pas lié à l'urgence de la situation, mais à l'importance de l'engagement du Japon, que l'appréciation des situations d'urgence selon l'interprétation gouvernementale pouvait conduire le Premier ministre à prendre les dispositions nécessaires sans même en référer au Conseil en question et encore moins à la Diète, et qu'il s'agissait, en refusant l'approbation du Parlement, d'éviter que n'émergent les contradictions sous-jacentes aux conditions mises à la participation du Japon aux opérations de maintien de la paix (52). La seconde chambre étant dominée par l'opposition, le gouvernement fut contraint, sous la pression du *Kômeitô* et du parti démocrate socialiste, *Minshatô*, d'introduire l'approbation de la Diète à la participation aux forces de maintien de la paix PKF (53), laquelle fut gelée pour une durée de trois ans. En clair, le plan d'intervention, c'est-à-dire la décision politique de se joindre à une OMP continuait à faire l'objet d'un simple rapport, mais la participation – provisoirement suspendue – des FAD à des opérations jugées à risque devait être autorisée par le Parlement. Le contrôle civil en était-il plus assuré ? Pour certains observateurs, le compromis atteint à la Diète était boiteux : l'autorisation du Parlement n'était pas requise en dehors des opérations limitativement énumérées par la loi ; elle n'était pas nécessaire non plus si les membres des FAD participaient *individuellement*, et non en tant qu'entité constituée, aux opérations dont il s'agit ; le délai imparti à l'autorisation des deux chambres – sept jours après la saisine de la première chambre et à nouveau sept jours pour la seconde chambre – ne permettait pas un examen sérieux ; des points importants

(52) Hayashi Shigeo, « PKO hôan. 10 no mondaiten 7 », Le projet de loi sur les opérations de maintien de la paix : 10 problèmes. Point n°7, *Hôgaku seminâ*, janvier 1992, n°445, pp. 57 et s. Egalement, Yamauchi Toshihiro, *Heiwa kenpô no riron*, Les principes de la Constitution pacifique, Tôkyô, 1992, Nippon Hyôronsha, p. 378-380.

(53) Forces chargées d'opérations à caractère militaire marqué : surveillance du cessez-le-feu, stationnement et patrouille dans les zones tampon, inspection de véhicules et contrôles d'identité, traçage de la ligne de démarcation, démilitarisation et collecte des armements, échange de prisonniers : article 3-3 de la loi n°79 du 19 juin 1992 sur la coopération aux opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies. Sur ce processus d'amendement, Matsumoto Tatsuya, *PKO to kokusai kôken*, Les opérations de maintien de la paix et la politique de « contribution internationale », Tôkyô, 1994, Kenpakusha, p. 116 et s.

comme le type d'armements légers que les FAD étaient autorisées à détenir, tandis que le contenu précis des missions imparties aux FAD relevait, non pas de la loi, mais des ordonnances du Cabinet (54).

Le même type de débat devait resurgir lors des discussions préalables à l'adoption au printemps 1999 de la loi sur « la consolidation de la paix et de la sécurité au Japon en cas de crise dans les zones limitrophes [de l'archipel] » qui légalisait les nouvelles directives nippo-américaines (55). A l'origine, l'agence de Défense ainsi que le ministère des Affaires Etrangères étaient profondément hostiles à toute intervention de la Diète, pour des motifs juridiques et politiques. Juridiques car le projet de loi ne concernait pas directement les droits et les obligations des citoyens, et qu'à la différence de la mobilisation des FAD à des fins de défense nationale, l'intervention des FAD à des fins de soutien logistique arrière n'impliquait pas, par nature, d'actions combattantes. Politiques – et c'était là l'un des arguments soulevés par les militaires – car l'initiative du recours à la force relevant de Washington, il était impensable que la Diète puisse exercer un quelconque droit de veto et entraver de ce fait toute action de solidarité du gouvernement et des FAD, au mépris des engagements souscrits dans le cadre des directives nippo-américaines précitées (56). Il n'était pas non plus question de rapport à la Diète car la nature spécifique et limitée de l'intervention des FAD rendait cette formalité inutile. Mais, sur ce dernier point, le bureau législatif du Cabinet avait fait valoir que le projet de loi n'était pas en cohérence avec la loi de 1992 sur les OMP : il eût été paradoxal d'exiger un rapport à la Diète en matière d'OMP qui n'autorisait l'usage des armes qu'à des fins de légitime de défense alors que le projet de 1999 étendait l'usage des armes à la protection des matériels et armements placés sous l'autorité des FAD (57). La plupart des formations politiques étaient au contraire en faveur d'un vote de la Diète : le parti démocrate socialiste, *Shamintô* – pâle héritier de l'ancien parti socialiste japonais – alors dans la majorité, était favorable par principe à un régime d'approbation préalable. Le principal parti de l'opposition, le parti démocrate, *Minshutô*, également, au double motif que tout engagement extérieur des FAD sur des théâtres d'opération ne relevant pas de la souveraineté territoriale du Japon ne saurait être laissé à la discrétion du pouvoir exécutif, et que le projet de loi avait au moins une incidence indirecte sur les droits et obligations des citoyens à travers l'exigence d'une « collaboration » des collectivités territoriales aux mesures d'urgence. Du côté du PLD, certains parlementaires plaidaient au moins en faveur d'une approbation consécutive afin de garantir la légitimité de l'action des FAD et d'éveiller la conscience du public à la gravité de la situation (58).

La solution finalement retenue par le législateur fut de disjoindre le « plan fondamental », *kihon keikaku*, concernant les lignes directrices et les modalités du soutien arrière de type logistique ou humanitaire accordé par les FAD aux forces américaines engagées dans un conflit éventuel dans les zones avoisinant le Japon, des « mesures d'exécution », *taishochi*, relatives au déploiement opérationnel des FAD pour le besoin de ces activités. Seules ces dernières font l'objet d'une autorisation préalable ou subséquente du

(54) Voir sur ce point, Kuramochi Takashi, « Kanbojia jieitai haken wa PKO kyôryokuhô no yôken wo matashiteiru no ka ? », L'envoi des FAD au Cambodge remplit-il les conditions de la loi sur la participation aux OMP ? *Hôgaku seminâ*, novembre 1992, n°455, p. 20 et s.

(55) Loi n°60 du 28 mai 1999. En particulier les articles 5 et 10.

(56) Commission du budget, chambre des Représentants, 29 janvier 1999.

(57) *Yomiuri shinbun*, 7 avril 1998.

(58) Ôsuga Akira, « Shûhen jitai hôan no mondai wo tsuku », Les problèmes relatifs au projet de loi sur les situations de crise en zones limitrophes, *Hôgaku seminâ*, juin 1999, n°534, pp. 78-79 ; Takasaku Masahiro, « Shûhen jitai hôan. Giron subeki mondai ten wa nanika ? », Le projet de loi sur les situations de crise en zones limitrophes. Les points en discussion, *Sekai*, mars 1999, n° 658, p. 37-38.

Parlement en cas d'urgence (59). Il est seulement spécifié que l'approbation subséquente de la Diète doit être sollicitée « rapidement » et que le défaut ou le refus d'approbation doivent entraîner, tout aussi « rapidement », le rappel des FAD. Le débat est cependant loin d'être clos. Le même type de clivage devait se retrouver pour d'autres lois du même type entre le gouvernement soucieux d'efficacité et de célérité dans la réponse politique à la menace ou à la crise sans interférence du Parlement et les partis politiques soucieux de préserver le rôle de ce dernier : la distinction entre plan fondamental faisant l'objet d'un simple rapport et mesures d'exécution soumises à la Diète procédant d'un compromis entre les acteurs politiques, dont la clarté n'est pas la qualité la plus évidente. Pourtant, pour certains auteurs, à l'évidence, les deux documents précités sont indissociables : la Diète devant contrôler la conformité des mesures d'exécution au plan fondamental, il est clair que le Cabinet ne saurait se contenter de solliciter la seule approbation des mesures d'exécution sans que la représentation nationale ne soit saisie du détail du plan fondamental. A défaut, la Diète pourrait légitimement refuser de donner son approbation. Mais, de toute façon, le fait que l'autorisation préalable ne soit requise que pour les mesures d'exécution et que le contrôle de la Diète puisse être effectué *a posteriori* en cas d'urgence est interprété, en dépit d'une évolution certaine par rapport au projet initial du gouvernement, comme un recul de la démocratie parlementaire. En particulier le Japon n'étant pas directement « agressé », il n'existerait aucune situation d'urgence justifiant une autorisation postérieure de la Diète (60). Cette dissociation entre plan fondamental et mesures d'exécution a été reprise par la loi de lutte antiterroriste adoptée le 29 octobre 2001 à la suite de l'attentat du 11 septembre contre le *World Trade Center* à New York. S'agissant plus particulièrement des mesures d'exécution qui concernent la coopération antiterroriste *stricto sensu*, les opérations de secours et de recherche et les activités de soutien aux victimes, la saisine de la Diète pour approbation ultérieure doit intervenir dans un délai de 20 jours après la mise en œuvre effective de ces mesures, ou au début de la prochaine Diète, si celle-ci n'est pas en session ou en cas de dissolution de la chambre basse. Ces mesures doivent « rapidement » cesser en cas de non-approbation. Seule la loi sur les forces d'autodéfense de 1954 prescrit que la mobilisation partielle ou totale des FAD par le Premier ministre en cas d'agression du territoire japonais ou dans un but de sécurité publique pour suppléer les forces de l'ordre requièrent l'autorisation préalable du Parlement, ou postérieure en cas d'urgence, voire la convocation de la chambre des Conseillers si la situation d'urgence survient après la dissolution de la chambre des Représentants (61).

La plupart des observateurs estiment aujourd'hui que, depuis les années 1990, le contrôle de la Diète sur l'engagement des forces d'autodéfense à l'extérieur de l'archipel s'est affaibli. Cette appréciation est exacte pour la participation des FAD à des activités de secours

(59) On remarquera d'ailleurs que le Parlement n'est pas directement associé à la caractérisation de la situation de crise justifiant la mobilisation des FAD dans ce cadre. *Chûnichi shinbun*, 8 avril 1998.

(60) Mori Hideki, « Chikujô komentâru. Shûhen jitaihô », Commentaire détaillé de la loi relative aux situations de crise en zones limitrophes, *Hôritsu jihô*, août 1999, vol. 71, n°9, pp. 62 et s ; également, Yamauchi Toshihiro, « Kenpô to no sogo wo dô suruka ? », Comment gérer les contradictions avec la Constitution ? *Hôgaku seminâ*, août 1999, n° 536, p. 9.

(61) Loi n°165 révisée du 9 juin 1954 portant organisation des forces d'autodéfense, articles 76 et 78. Pour la mobilisation des FAD à des fins d'ordre public, celle-ci ne peut intervenir que si recours aux forces de police normales est insuffisant au maintien de l'ordre. L'approbation de la Diète doit être requise dans un délai de vingt jours suivant l'ordre de mobilisation ou impérativement au début de la prochaine session de la Diète en cas de clôture de la Diète ou de dissolution. Dans l'un et l'autre cas, le refus d'approbation entraîne le retrait des FAD, mais non celui des mesures que les pouvoirs publics auraient pu prendre pour faire face à des situations de crise. A noter qu'au cas où la Diète autoriserait le déploiement des forces de défense, puis, par la suite, adopterait une résolution de retrait, le gouvernement estime qu'il lui appartient d'y donner suite en fonction des circonstances. En d'autres termes, le rappel des FAD n'est en aucune façon automatique : Nakasone Yasuhiro, directeur de l'agence de Défense, commission du Cabinet, chambre des Représentants, 14 mai 1971.

humanitaire à l'étranger en cas de catastrophes ou de désastres naturels. La nature de ces activités qui ne repose pas sur l'usage de la force ne rend pas indispensable l'intervention de la Diète. Pour des engagements extérieurs impliquant ou susceptible d'impliquer l'usage de la force, il n'existe plus d'alignement sur la nécessité d'une autorisation préalable et systématique de la Diète, mais une dissociation entre autorisation et rapport en fonction du stade décisionnel. Cette « dissociation cumulative » aurait pu conduire à un affermissement du contrôle civil. Mais l'impression de recul » tient principalement au fait que l'approbation de la Diète ne concerne en réalité que les mesures d'exécution, c'est-à-dire la phase ultime d'un processus dont l'envoi des forces d'autodéfense n'apparaît plus que comme une conséquence technique, alors que le Parlement n'est plus directement associé, en amont, à la prise de décision politique. Le même type de discussion a d'ailleurs resurgi à l'occasion de la discussion au Parlement, en juin 2003, d'un train de mesures législatives relatives aux circonstances exceptionnelles et aux actions que les FAD pourraient être amenées à prendre dans ce cadre, ainsi qu'en matière de lutte contre la piraterie internationale (juin 2009) où le contrôle de la Diète se réduit à un simple rapport *a posteriori*, sous prétexte qu'il ne s'agit que d'une « mesure de police ». Dans ce dernier cas, pour le gouvernement, le principe de prépondérance civile est préservé dès lors que l'intervention éventuellement prolongée des FAD hors des frontières de l'archipel a été approuvée par le Premier ministre, et qu'à l'issue des opérations la Diète est en position d'obtenir par ce rapport les justifications et explications nécessaires (62).

3. Les conséquences d'un défaut d'approbation

Comme indiqué précédemment, le défaut d'approbation (ou d'autorisation) regroupe deux situations théoriques : désaccord entre les deux chambres ou refus de la Diète. A quoi il faut ajouter un cas particulier, lorsque l'absence d'approbation de la Diète est imputable non à une décision du Parlement mais à l'absence de diligence du gouvernement. Le cas concerne les mesures d'exécution qui doivent être soumises à approbation dans les 20 jours dans le cadre de la lutte antiterroriste ou d'attentats à grande échelle.

En premier lieu, tant en matière d'autorisation que d'approbation, la Diète ne dispose d'aucun pouvoir de modification. Elle ne pourrait qu'accepter ou refuser en bloc la demande qui lui est présentée par le Cabinet. Pour une partie de la doctrine cependant, les précédents parlementaires, à la différence des traités et accords internationaux, plaident en faveur de la possibilité d'une approbation partielle. Dans cette hypothèse, la Diète pourrait être autorisée à supprimer une partie du projet qui lui est soumis, mais elle ne pourrait par exemple l'assortir de conditions (63).

Les conséquences d'un défaut d'approbation sont elles-mêmes diversifiées. Elles ne sont pas les mêmes en fonction des missions assignées aux FAD : ainsi le défaut d'approbation de l'envoi des FAD à des fins de défense nationale oblige le Premier ministre à procéder « immédiatement » au rappel des FAD. Ce cas de figure est cependant largement théorique car l'existence d'un conflit ouvert entre les pouvoir exécutif et législatif sur l'opportunité de mobiliser les FAD en contexte de guerre n'apparaît guère crédible. On remarquera seulement que ce n'est pas la décision seule de la Diète qui implique le retrait des FAD. Le parallélisme

(62) Kobari Tsukasa, « Yûji hôsei (kasai mo fukumu) to kokkai no yakuwari. Shibirian kontorôru ni furete », Les dispositifs législatifs d'exception (y compris en cas de catastrophes naturelles et le rôle de la Diète. Au sujet du contrôle civil. *Jurisuto*, mai 2000, n°1177, p. 163 et s. Sur la position du gouvernement concernant le contrôle civil dans la lutte anti-piraterie, Premier ministre Asô Tarô, chambre des Représentants, séance plénière, 14 avril 2009 ; également ministre du Territoire et des Transports Kaneko Kazuyoshi, chambre des Représentants, commission spéciale sur la lutte anti-piraterie, 23 avril 2009.

(63) Musashi Katsuhiko, *op.cit.*, p. 330.

des formes s'impose certes, puisque les FAD ont été mobilisées par le chef du gouvernement. Mais ce dernier voit sa compétence liée par la décision de la Diète. Quant au rappel des FAD, il ne peut être soumis à aucune restriction, géographique ou autre. La décision du Premier ministre est également soumise à une contrainte de temps : le rappel des FAD doit être « immédiat ». Le retrait des FAD est également exigé en cas de refus d'approbation de la mobilisation des FAD à des fins de sécurité publique. Mais la décision du Premier ministre doit intervenir « rapidement » et non « immédiatement ». Dans d'autres hypothèses, cependant, seule la fin rapide des mesures d'exécution, ou des activités exercées dans le cadre de ces mesures est explicitement évoquée en cas de défaut d'approbation : c'est le cas notamment en matière de lutte anti-terroriste, de reconstruction de l'Irak, d'attaque armée ou de situation de crise dans l'environnement immédiat de l'archipel, d'inspection des navires. La question est donc de déterminer si, dans le silence du législateur, la fin des mesures d'exécution ou des activités susnommées implique également le retrait des FAD. Deux cas de figures se présentent : si le gouvernement tarde à soumettre à la Diète l'approbation des mesures d'exécution, il engage sa propre responsabilité. Quant aux conséquences d'un vote négatif à la Diète, le gouvernement en fait une lecture restrictive : ainsi, en matière de situation de crise dans les zones limitrophes de l'archipel, le refus de la Diète aurait entraîné la cessation des activités de soutien arrière aux forces américaines – donc le retrait des FAD – à l'exception des activités de déminage, d'évacuation de ressortissants japonais en difficulté à l'étranger ou les mesures de collaboration prises par les collectivités territoriales. En outre, le défaut d'approbation serait sans effet sur les plans fondamentaux dont l'abrogation requiert une décision du Cabinet. Pour autant, en cas de défaut d'approbation, ou de vote par la Diète d'une décision de clôture des mesures d'exécution, il est clair que la posture politique du Cabinet se trouve affaiblie, surtout si la décision de la Diète est proche du rapport d'information sur les plans fondamentaux. Dans ce cas, cette décision de refus apparaît bien comme un camouflet pour le gouvernement.

* *
*

Si l'on envisage la politique de défense à travers le prisme du champ clôt de la concurrence entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif, le premier a depuis longtemps perdu la partie au profit du second. On connaît d'ailleurs les arguments qui visent à légitimer la prépondérance de l'exécutif en matière de défense : réactivité, adaptabilité, souplesse, hypertechnicisation, spécialisation, rationalisation. Ce sont ces mêmes arguments qui ont été invoqués par les pouvoirs publics au cours de la discussion de la plupart des textes discutés devant le Parlement japonais entre 1992 et 2003, pour minimiser ou limiter l'intervention de la Diète. Certes, le principe de prédétermination législative des missions des FAD était maintenu, mais il était pour le moins paradoxal de voir ce principe appliqué pour demander à la Diète japonaise d'entériner une perte d'influence. Il n'est donc pas étonnant que la question du contrôle du Parlement se soit invitée de façon récurrente dans les débats parlementaires à un double niveau : celui des modalités d'intervention de la Diète – vote ou simple rapport d'information d'une part – et du type de vote au Parlement – répartition entre autorisation préalable et approbation ultérieure. A travers ces discussions pointaient en réalité deux conceptions du « contrôle civil ». Pour le Cabinet, le contrôle civil était assuré, dès lors que les procédures qui aménagent la prépondérance des civils dans le processus d'élaboration de la loi avaient été respectées, que le Parlement en avait été dûment informé et qu'il était appelé à se prononcer sur les grandes lois de sécurité nationale. Pour une bonne partie des élus, quel que soit leur bord politique, le contrôle civil impliquait une ingérence plus forte du Parlement. Au sein même du pouvoir exécutif, en fonction des projets de loi et de ses enjeux sous-jacents,

on retrouve à des degrés divers les mêmes acteurs récurrents : le ministère des Affaires Etrangères, les Services internes de l'agence – ministère – de Défense, le secrétariat général du Cabinet. Depuis le début des années 1990 cependant, les politiques japonais et en premier lieu les chefs de gouvernement, sont désormais beaucoup plus impliqués dans les questions de défense, sans doute sous les effets conjugués de l'avènement de gouvernements de coalition à géométrie variable, du glissement à droite de l'ensemble de l'échiquier politique et plus particulièrement des deux grands partis de gouvernement, le PLD d'un côté, le PDJ de l'autre qui ont dominé les deux dernières décennies. Les gouvernements de coalition ont obligé à une diversification et à une complexion d'un processus de décision dominé jusque-là par la collusion symbiotique entre les tribus de la défense du PLD et les Services internes de l'agence, au profit d'autres acteurs et structures de concertation propres à des majorités plus composites, voire partiellement de l'opposition en cas de majorités divergentes dans les deux chambres. Le glissement à droite de l'échiquier politique eut pour résultante une plus grande sensibilité aux questions de défense, en liaison naturellement avec un contexte régional difficile ou, pour le dire autrement, une hausse de la place des questions de défense dans l'agenda des priorités gouvernementales.

Si donc l'évolution de la conjoncture de politique intérieure et internationale a poussé à une plus grande implication ou direction des politiques dans les affaires de défense, elle n'a pas conduit à une revalorisation du rôle de la Diète, mais bien à une concentration du pouvoir de décision autour du Cabinet. Ainsi, la diversification progressive des missions à l'étranger des FAD s'est-elle accompagnée d'une perte de contrôle de la Diète sur les types d'armement, d'équipement et les critères d'emploi de la force non compensée par l'intervention d'instances indépendantes de vérification. Certes, depuis la fin de la guerre froide, l'ère des gouvernements de coalition, les périodes de cohabitation, ont favorisé le pouvoir d'amendement de la Diète. Mais, dans tous les cas de figure, le maintien du principe de prédétermination législative a davantage servi en définitive les intérêts de la majorité qu'il ne les a entravés : les 216 heures de débats parlementaires concernant l'adoption des nouvelles lois sur la défense et la sécurité nationale en septembre 2015 – un record pour ce type de projets de loi – a plutôt servi la communication gouvernementale pour contrebattre les inquiétudes soulevées par ces nouveaux dispositifs. En février 2018, le gouvernement a fait savoir qu'il souhaitait qu'une modification éventuelle de l'article 9 de la loi fondamentale sur le pacifisme constitutionnel, qu'il appelle de ses vœux, formalise le principe de contrôle civil, et place notamment les FAD sous le contrôle du Parlement (64). Alors que les réformes de l'administration de la défense nationale depuis 2007 visaient à en finir avec les excès du « contrôle bureaucratique » et le poids des Services internes, l'avenir dira si cette inscription sera suffisante à faire taire les interrogations sur l'effectivité du contrôle civil et à asseoir le contrôle de la représentation nationale sur la politique de défense, ou relèvera de l'incantation.

Eric SEIZELET

Professeur émérite à l'Université Paris Diderot

Membre associé au Centre de Recherche sur les Civilisations de l'Asie Orientale (CRCAO)

(64) *Mainichi shinbun*, 25 février 2018.