

La réforme de l'Etat en cours au Japon : un renforcement du pouvoir exécutif

Hajimé YAMAMOTO

Il y a environ trois mois, le 9 juin 1998, le Parlement japonais a adopté une loi fondamentale sur la réforme des ministères et des agences de l'Etat ("*Chûôshôchôtô kaikaku kihon hôan*"). L'idée directrice de cette réforme apparaît dans l'article 2 : pour contribuer à former une société plus libre et plus juste, cette loi a pour but d'une part de simplifier et optimiser le fonctionnement des institutions administratives de l'Etat ainsi que de ses bureaux afin qu'il puisse remplir de manière plus efficace ses fonctions dans une situation socio-économique intérieure et extérieure très changeante ; d'autre part cette loi veut promouvoir une transformation de la structure socio-économique du Japon d'après-guerre à travers une amélioration rendant l'appareil de l'Etat plus global, plus dynamique et plus transparent.

La loi fixe le cadre de la réforme envisagée ainsi que la date souhaitable de la mise en œuvre du nouveau régime au premier jour du XXI^{ème} siècle (art. 5), le 1^{er} janvier 2001.

Ainsi, cette réforme propose un réaménagement du système gouvernemental par une réduction considérable des services publics et un renforcement des pouvoirs du Cabinet. Il importe de constater que cette proposition se justifie pour beaucoup par la nécessité de transformer la relation jusqu'ici établie entre l'Etat

et la société au vu des changements profonds de l'environnement intérieur et international de ce pays.

Je me propose de faire une brève présentation de la réforme de l'Etat en cours au Japon ainsi que quelques remarques. Qu'est-ce qui se joue dans ce réaménagement gouvernemental par rapport à l'histoire institutionnelle japonaise? Quels problèmes suscite cette retouche étatique? En dépit de l'étendue de cette réforme, ma communication se bornera à traiter du problème du renforcement du Cabinet.

Mais, avant d'entrer dans l'examen de ce problème, il convient de donner un aperçu historique de l'Etat japonais et de son pouvoir exécutif afin de mesurer pertinemment la signification de cette réforme.

I Aperçu historique de l'Etat japonais et de son pouvoir exécutif

(1) La continuité d'un Etat interventionniste depuis la Restauration de Meiji

A la différence de la France, de l'Angleterre et des Etats-Unis, les japonais n'ont pas connu d'époque où la conception négative du rôle de l'Etat était dominante. Cette conception incite l'Etat à limiter ses activités à la défense et au maintien minimal de l'ordre social. Ce n'est bien évidemment qu'avec l'avènement de la démocratie de masse que ces trois pays ont abandonné cette conception classique pour se transformer en un Etat-Providence, chacun à sa manière.

A la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, forcés d'ouvrir le pays et de le moderniser, les leaders politiques successifs de l'époque se sont précipités vers une réforme de l'Etat "par en haut". Avec la Restauration de Meiji en 1868, ayant aboli l'ancien système féodal, le Japon s'est vu modernisé de façon radicale, toujours à l'initiative des pouvoirs étatiques, en visant à se défendre contre les forces occidentales et à rivaliser avec elles

sur le plan de la colonisation de l'Asie. Divers efforts de la part de l'Etat ont été faits pour construire une structure économique solide en fonction de ces objectifs.

L'octroi de la Charte impériale de Meiji en 1889, dont le modèle était la monarchie allemande du XIX^{ème} siècle, a permis à l'Archipel d'établir un système gouvernemental puissant et autoritaire au détriment des libertés publiques et de la satisfaction de la vie matérielle des sujets nippons. En effet, l'Empereur y était défini comme souverain héréditaire de droit divin et son statut déclaré sacré et inviolable. Force est de reconnaître ses éléments libéraux et démocratiques comme les principes du constitutionnalisme et de la séparation des pouvoirs, une énumération des droits du sujet japonais ainsi que la création de la première Diète en Asie. Cependant, il faut aussi souligner que le contrôle parlementaire prévu par cette Loi fondamentale sur les activités de gouvernement était extrêmement faible. Voilà un choix lucide des dirigeants politiques de Meiji correspondant au "programme pour bâtir un pays riche avec une armée forte"

Quant au Japon depuis 1945, après sa totale défaite militaire, il a été démocratisé non seulement politiquement mais également socialement et économiquement sous la direction des Alliés. Une des conséquences essentielles fut le remplacement de la Constitution de Meiji par la Constitution actuelle de 1946, dont l'avant-projet a été préparé par le général MacArthur malgré la volonté conservatrice de Tokyo. Cette loi fondamentale fit époque dans le sens où l'idée des droits de l'homme a été introduite pour la première fois au Japon, le Parlement a été totalement démocratisé, et toutes les prérogatives de l'Empereur ont été réduites à une simple formalité. Selon la décision politique américaine d'occupation, le régime impérial ainsi que l'appareil administratif d'avant-guerre ont pratiquement survécu. Il s'agissait de la politique d'occupation indirecte, qui contraste avec la domination directe de l'Allemagne d'après-guerre.

Or la Constitution du Japon de 1946 a déclaré que l'Etat-Providence était un des idéaux constitutionnels à réaliser. Il s'agit de la garantie des droits sociaux qui appartiennent à la même

tendance que “la démocratie sociale” qui se manifeste dans le Préambule de la Constitution de la IV^{ème} République française. En effet, l’article 25 de la Constitution nipponne stipule que “toute personne a droit à une vie saine et culturelle minimale”, et que “l’Etat s’efforce d’encourager et d’améliorer la protection et la sécurité sociale ainsi que la santé publique”. Cette nouvelle politique s’est accompagnée d’institutions administratives autoritaires et puissantes.

Le Japon connaît donc un Etat interventionniste permanent depuis la Restauration de Meiji. Malgré le changement constitutionnel, ou plus exactement à cause de ce changement qui a officiellement défini la nouvelle conception du rôle de l’Etat social, l’Etat fortement centralisé et envahissant s’est profondément enraciné dans l’Archipel. Naturellement, en dépit de l’introduction d’un chapitre sur l’autonomie locale dans la Constitution de 1946, aucune véritable décentralisation n’a jamais été réalisée depuis Meiji.

(2) Le pouvoir exécutif nippon

La Charte impériale de Meiji disposait que l’Empereur exerce les droits souverains conformément aux dispositions de la présente Constitution. Le pouvoir exécutif est dévolu à l’Empereur. Par ailleurs, il a un vaste pouvoir discrétionnaire pour prendre des décrets sans délégation parlementaire. Sous le principe de la monarchie limitée, les pouvoirs étatiques de l’Empereur ne peuvent s’exercer que sous le contrôle du conseil des ministres avec son contreseing. Pourtant, nommés et révoqués ici par l’Empereur, les ministres ne sont pas responsables devant le Parlement mais uniquement devant le Souverain héréditaire.

Dans cette Constitution de Meiji, le statut du Cabinet n’est pas d’origine constitutionnelle. Chaque ministre assume individuellement la responsabilité exécutive devant l’Empereur sur ses propres affaires. Le principe de la responsabilité solidaire des ministres est nié. Dans ces conditions, au moins constitutionnellement, le Premier ministre n’est qu’un *primus inter pares*, dont le

rôle est seulement de maintenir une cohérence entre les diverses branches de l'administration, sous le principe d'une décision du Conseil de Cabinet prise à l'unanimité.

En rupture avec la première Constitution nippone, la Constitution de 1946, quant à elle, a considérablement renforcé le statut du Cabinet ainsi que celui du Premier ministre. Tout d'abord, tous les pouvoirs exécutifs, sauf quelques exceptions, sont dévolus au Cabinet. Ensuite, sous le principe de la solidarité ministérielle, il est politiquement responsable devant la Chambre des Conseillers et gère les affaires de l'Etat. Enfin, le premier ministre, en tant que chef du Cabinet au lieu de simple *primus inter pares*, choisit et révoque à son gré les autres ministres. C'est une novation majeure par rapport au régime précédent.

Voilà une implantation constitutionnelle complète du régime moniste parlementaire à la britannique. Or, comme je l'ai mentionné au début de cette communication, la réforme de l'Etat en cours se fonde explicitement sur les dysfonctionnements du Cabinet malgré son renforcement en 1946. Quels sont donc les principales causes de ces dysfonctionnements? Je vais vous présenter quelques explications.

II Les dysfonctionnements du Cabinet

Pendant longtemps de vives critiques ont bien des fois été répétées en ce qui concerne les dysfonctionnements du Cabinet.

En risquant une simplification excessive, cela tient à trois facteurs essentiels¹ :

Premièrement, on doit confirmer le fait que depuis 1955 la majorité conservatrice, le Parti Libéral-Démocrate, toujours au

1 Akira ANAMI, *Naikaku seido* (L'institution du Cabinet), in M. NISHIO et M. MURAMATSU (sous la dir.), *Kōza gyōseigaku* 2, Yūhikaku, 1994; Tomohito SHINODA, *Kantē no kenryoku* (Les pouvoirs de la Maison Blanche japonaise), Chikuma shobō, 1996.

pouvoir excepté lors de courtes périodes, n'est qu'une coalition de factions. Il faut souligner que ce parti est loin d'avoir une organisation bien structurée. Ces caractéristiques ont conduit à des nominations de ministres par les Premiers ministres successifs destinées à réaliser un partage équilibré entre ces factions au lieu de résulter d'un libre choix politique. Pour cette raison, on s'étonnera d'observer que, bien que souvent chefs d'un des clans prédominants, les Premiers ministres ne sont pas capables d'influencer ou de convaincre leurs ministres issus des autres clans. Par conséquent, le Cabinet se réduit à un organe collégial très hétérogène. La situation est d'autant plus aggravée qu'au sein de chaque clan, les ministres sont très souvent choisis à tour de rôle selon la règle de ce qu'on appelle l'avancement à l'ancienneté. Ainsi, il arrive qu'on ne trouve dans le Cabinet aucun ministre spécialiste ou technicien de sa propre administration, ni aucun personnage fort qui ait ses propres opinions générales sur les affaires de l'Etat.

Deuxièmement, il faut remarquer une tradition administrative très enracinée depuis Meiji. On dit souvent qu'"il n'y a pas d'intérêt national, que des intérêts ministériels". Il s'agit du sectarisme entre les branches étatiques. Dans ces conditions, les ministres, normalement à portefeuille, ont tendance à agir en tant que représentants de leur département ministériel sans tenir compte des autres ni des affaires générales de l'Etat.

Troisièmement, le régime de Meiji nous a laissé en héritage un texte légal qui tend à détériorer le dynamisme du Cabinet. Il s'agit d'une disposition de la Loi sur le Cabinet qui oblige le Premier ministre à obtenir une délibération unanime du Cabinet pour contrôler et imposer sa volonté aux diverses branches de l'administration.

Ainsi, l'écart est considérable entre les pleins droits du Premier ministre sur le personnel ministériel au niveau constitutionnel et sa marge d'action politique. Par ailleurs, force est de constater que le Conseil de Cabinet ne devient plus qu'une instance formelle. Sans aucun statut légal, le Conseil des vice-ministres des affaires c'est-à-dire, celui des plus hauts fonctionnaires de chaque

administration dont la fonction est de coordonner les politiques administratives de chaque branche, décide pourtant matériellement ainsi que finalement les grandes lignes de l'Etat. En effet, il est de coutume établie que sans une décision à l'unanimité de ce conseil collégial, il est interdit de mettre un sujet en délibération au Conseil de Cabinet. Ainsi, devenant un simple "Conseil d'enregistrement", le Conseil de Cabinet n'est pas capable de déployer ses propres initiatives.

Trois conséquences en résultent: (a) manque de stratégie globale et de dynamisme de l'Exécutif, (b) ambiguïté de la responsabilité politique et administrative, (c) surcharge de chaque branche administrative².

Or, en novembre 1996 M. HASHIMOTO, Premier ministre de l'époque, a formé un Conseil ad hoc sur la Réforme Administrative (Gyôsei kaikaku kaigi), dont il est le président. Rendu public le 3 décembre 1997, son Rapport final a servi de base pour l'avant - projet de la Loi fondamentale sur la réforme des ministères et des agences de 1998.

Maintenant, je vais vous présenter très sommairement la proposition du Rapport final et de cette Loi, en focalisant sur le renforcement institutionnel de l'Exécutif.

III La proposition actuelle du renforcement institutionnel de l'Exécutif.

La proposition actuelle du Rapport final de 1997 contient les trois éléments suivants: (a) renforcement de la fonction du Cabinet, (b) renforcement du statut du Premier ministre (c) aménagement de l'assistance institutionnelle du Cabinet et du Premier ministre.

2 Kôji Sato, Taidan : Tôchi kôzô no henkaku (La réforme de l'Etat : entretien avec K. TAKAHASHI), in *Jurisuto*, n°1133, 1998.

(1) Le renforcement de la fonction du Cabinet

Le Rapport final affirme que dans la situation actuelle, les grands choix politiques doivent être pris au sommet et avoir une force contraignante pour la hiérarchie inférieure. Par conséquent, le but de renforcer la fonction du Cabinet est de le rendre un véritable sujet actif pouvant discuter, prendre, voire poursuivre ces grands choix.

Cette proposition se concrétise comme suivant :

- (i) Introduction du principe de la décision à la majorité au Cabinet au lieu de l'unanimité actuelle pour réaliser une prise de décision politique rapide et efficace. C'est une leçon issue de la catastrophe sismique survenue à Kobé en 1995.
- (ii) Suppression de la coutume de la discussion prioritaire au Conseil des vice-ministres des affaires qui précède le Cabinet.
- (iii) Recours à des Conseils de ministres restreints en vue d'élaborer les grands choix politiques à l'initiative du Premier ministre.
- (iv) Nomination de ministres pour une mission spécifique
- (v) Réduction du nombre des ministres (de 20 à 15~17)
- (vi) Exigence d'une approbation du Cabinet sur les nominations des vice-ministres et des directeurs des ministères afin de clarifier la supériorité du Cabinet sur les diverses branches de l'administration.

(2) Le renforcement du statut du Premier ministre

L'insuffisance des pouvoirs du Premier ministre a amené le Rapport final à une redéfinition de la nature du Cabinet et du statut du Premier ministre. Malgré son renforcement considérable par la Constitution de 1946, le Premier ministre se voit en effet encadré par son Cabinet. Sous la domination du PLD, le Cabinet, lieu de rencontre des divers intérêts politiques et ministériels, n'était qu'une instance hétérogène. En conséquence, s'impose l'établissement du Cabinet en tant qu'unité exécutive homogène sous la direction effective de son chef et chargée de la coordina-

tion des politiques générales ou fondamentales de l'Etat.

Deux propositions suivantes découlent de cette redéfinition.

- (i) Insertion de l'initiative du Premier ministre dans la Loi sur le Cabinet en ce qui concerne ses choix politiques au Cabinet.
- (ii) Modération du texte de la Loi sur le Cabinet qui oblige le Premier ministre à obtenir une décision préalable du Conseil des ministres pour le contrôle et le regard sur les diverses branches administratives

(3) Aménagement de l'assistance institutionnelle du Premier ministre et du Cabinet

L'aménagement de l'assistance institutionnelle du Premier ministre et du Cabinet signifie le réaménagement du Secrétaire général du Cabinet et la création de deux ministères, c'est-à-dire celui du Cabinet (*Naikakufu*) ainsi que celui des affaires générales (*Sômufu*).

Le Secrétaire général a pour but, en tant qu'organe de planification et de coordination du Cabinet, d'assister et d'aider directement le Premier ministre, en assumant une fonction d'élaboration de ses stratégies générales.

Dirigé par le Premier ministre, le nouveau ministère du Cabinet remplit un rôle de "brain storming". Sa mission capitale est de planifier les politiques interministérielles importantes, comme les affaires financières et économiques ainsi que les politiques scientifiques globales. Le ministère sera ouvert aux personnes compétentes dans les secteurs privés ainsi que dans le milieu universitaire. Par ailleurs sont instaurés comme services attachés à ce ministère l'Agence de la Défense nationale, la Commission nationale de Police, et l'Agence de la surveillance des finances, qui est détachée du ministère des Finances. Ce ministère du Cabinet organise les quatre Conseils consultatifs suivants : Conseil sur les politiques financières et économiques, sur les politiques scientifiques globales, sur la prévention contre les sinistres et sur les participations sociales égalitaires des deux sexes.

Quant au ministère des affaires générales, dans le cadre d'am-

putations considérables de l'administration centrale proposées par le Rapport final, il assume le rôle de la gestion et de la direction de l'administration et des affaires qui ne peuvent être attribuées à un ministère particulier. De plus son ressort recouvre les administrations sur l'autonomie locale, la télécommunication, et la Poste.

En résumé, la réalisation d'une coordination efficace des politiques ministérielles sous la direction du Premier ministre contre le sectarisme antérieur fermé constitue la cause principale de cette réforme.

Or, pourquoi, à présent, 50 ans après l'établissement de la Constitution actuelle, est-ce qu'on parle si sérieusement de la réforme de l'Etat et surtout du renforcement des pouvoirs du Premier ministre, alors que le sectarisme administratif et le dysfonctionnement du Cabinet sont vécus normalement depuis longtemps?

IV La réforme de l'Etat et la crise de l'Etat hypertrophié

Il faut remarquer tout d'abord que c'est sur le diagnostic de "la crise de l'Etat hypertrophié", c'est-à-dire de l'inadaptation foncière des institutions politiques et administratives face aux nouvelles demandes de la société japonaise actuelle que s'appuie cette proposition. Effectivement, selon cette proposition, sous le système de "l'administration d'après guerre" hypertrophié le citoyen nippon se réduit à un simple objet d'administration. Si bien que ce système a fortement travesti à la fois l'esprit public et celui de l'Etat, en produisant un citoyen dépendant de l'administratif au lieu d'un citoyen-indépendant. A cela s'ajoute une juxtaposition croissante de ministères concurrents et sans unité, qui est mise en cause. En effet, chaque partie tend à poursuivre ses propres intérêts sans se soucier d'une cohérence globale. Or,

face à la mondialisation de l'économie et à une longue récession probablement sans issue, le Japon doit rénover ses structures socio-économico-étatiques. Voilà le leitmotiv de cette proposition.

Ensuite, il s'agit de la disparition du "système de 1955" sur le plan politique. En effet, de 1955 à 1993, le PLD était toujours au pouvoir en rivalisant avec son homologue assez grand, mais sans espoir de le remplacer, le Parti Socialiste Japonais. Le système 55 a développé et fixé un type de collaboration entre le PLD et la bureaucratie, qui a permis de coordonner une répartition partisane des intérêts entre les diverses branches de l'administration et les intéressés, parfois seulement retouchée à cause des pressions politiques du PSJ et des autres partis d'opposition ou à des négociations occultes entre eux. Une simple négociation et coordination minimale entre ces différents acteurs y était suffisante.

Par contre, à présent, alors que la société japonaise est en transformation, sans prendre une décision politique claire et ferme au sommet du pouvoir de l'Etat, aucune réforme importante touchant les acquis protégés de chaque administration n'est réalisable. L'instabilité politique depuis 1993 où tous les courants politiques, sauf les communistes, ont eu au moins une fois la chance de participer au pouvoir, constitue une des preuves de l'ébranlement du système établi de répartition des intérêts.

Bien qu'une analyse de la proposition actuelle nécessite naturellement une considération sous divers angles, seul sera étudié ici le rapport entre la démocratisation de l'Etat et cette réforme. Pourquoi? Parce que la réforme de l'Etat en cours se considère comme une tentative de la démocratisation de l'Etat.

V La logique d'une démocratisation de l'Etat par le renforcement du pouvoir exécutif

Vue la réforme de l'Etat en cours au Japon, on y trouve la logique d'une démocratisation de l'Etat par le renforcement du

pouvoir exécutif. Je vais suivre ici pour quelques instants cette logique afin de clarifier la signification de la réforme.

Tout d'abord, une citation du manuel de l'éminent politologue français, Maurice Duverger vaut la peine d'être mentionnée ici :

“Le Gouvernement tend à devenir en effet l'organe moteur de l'Etat moderne, le centre du pouvoir réel, le Parlement n'ayant qu'un rôle de contrôle, de limitation, de revendication. La désignation directe du chef du Gouvernement par l'ensemble des citoyens devient donc essentiel”³

En effet, sous le système 55, les japonais s'en sont tenus à vivre soi-disant (la démocratie médiatisée) selon la formule duvergienne, où “le choix des gouvernants se fait par la médiation des élus”. La pratique idéale serait celle d'outre-Manche où “l'électeur choisit entre deux équipes gouvernementales, dont l'une est directement portée au pouvoir par lui”.

Mais après avoir produit la réforme électorale de 1994 adoptant le système majoritaire⁴, cet argument d'inspiration française de la démocratie moderne a fait en sorte que l'Archipel tente de former un gouvernement véritablement capable d'assumer la responsabilité politique devant le Parlement. La responsabilité présuppose une vraie liberté d'action. Selon cet argument, la démocratie se réalise en quelque sorte dans une tension entre la responsabilité politique et la liberté d'action du gouvernement. Malgré l'apparence, un puissant gouvernement et la démocratie ne sont pas toujours en contradiction. Au contraire, ils peuvent parfaitement s'harmoniser.

On admet unanimement que c'est le sectarisme de l'administration qui empêche définitivement la démocratisation de l'Etat

3 Maurice DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel-Les grands systèmes politiques*, PUF, 1980, p. 91.

4 Plus exactement, cette réforme a introduit une dose de proportionnelle avec le système des petites circonscriptions.

au Japon aujourd'hui, en dépit de l'apparence institutionnelle depuis 1946. Selon la proposition actuelle, pour le détruire, le gouvernement, en tant qu' "organe moteur" ou "centre du pouvoir réel" de l'Etat moderne, doit le diriger sous la direction efficace du Premier ministre.

Ainsi, le renforcement des fonctions du Premier ministre et du Cabinet serait un résultat très naturel, clair et cohérent si on suivait la logique de la proposition de la réforme en cours.

Quant à la doctrine constitutionnelle dominante, elle a considéré le système gouvernemental d'une toute autre manière que cette réforme actuelle. Chez elle, la démocratisation du Parlement est toujours le problème central au Japon malgré le changement de la société japonaise. A partir du texte constitutionnel⁵ qui situe le Parlement comme l'organe central de gouvernement en rupture avec la Charte impériale, elle présuppose le schéma "décision-exécution"; d'abord, le pouvoir législatif décide, et ensuite le Cabinet exécute ce qui est décidé sous la direction du pouvoir législatif. Selon cette idée, la démocratisation de l'Etat signifie exclusivement un renforcement de la Diète pour y subordonner le pouvoir exécutif. Ainsi, un pouvoir exécutif fort serait dangereux et à éviter avant tout. Dans cette optique, la plupart des constitutionnalistes japonais étaient favorables à l'introduction du système électoral minoritaire comme la représentation proportionnelle, et hostiles à la représentation majoritaire, quelle qu'elle soit.

Selon ces idées, pour effectuer un contrôle efficace de l'administration autre que par le contrôle du pouvoir judiciaire de type anglo-saxon introduit par la nouvelle Constitution, la surveillance du Cabinet par la Diète dans la logique du régime parlementaire est primordiale, où sans la confiance de la Chambre basse, le gouvernement ne peut pas se maintenir.

5 L'article 41 dispose que "La Diète est l'organe suprême du pouvoir de l'Etat, et le seul organe légiférant de l'Etat".

Bref, en l'état actuel des choses, l'alternative, c'est-à-dire la démocratisation par le pouvoir exécutif fort ou la démocratisation de l'administration par la Diète, constitue un enjeu.

Maintenant, je voudrais faire quelques remarques sur la réforme de l'Etat en cours.

VI Quelques remarques sur la réforme de l'Etat en cours

Il me paraît que poser l'alternative ci-dessus est une question controversée. Solution certainement possible et efficace dans une certaine mesure, la proposition actuelle n'est pas du tout un remède souverain contre les maux japonais⁶.

En premier lieu, le sectarisme tient principalement moins à l'aménagement institutionnel actuel qu'à la structure particulière interne du parti conservateur et à son processus de décision politique. Par exemple, si le Premier ministre voit ses pouvoirs renforcés selon cette proposition, il est tout à fait possible qu'il détienne peu de liberté d'action à cause des influences de fait exercées par les factions, comme avant lors de la nomination des ministres. Il faut donc dire que l'obtention d'un Cabinet homogène, dynamique et compétent par cette réforme n'est pas sûre.

En second lieu, une véritable démocratisation de l'Etat exige d'assurer non seulement un contrôle efficace sur les diverses branches de l'administration par en haut, par les ministres, mais également un contrôle sur tous les processus administratifs par les divers acteurs sociaux intéressés, y compris les fonctionnaires subalternes. En l'espèce, insuffisante jusqu'ici, la promotion de la transparence administrative ainsi que l'augmentation des di-

6 Kiyoshi HAMAKAWA, Shôchô no saihei (le réaménagement des ministères et des agences), in *Juristo*, n°1133, P. 93 ; du même, Gyousei kaikaku to Kanryôsei (La réforme administrative et la bureaucratie), in *Gendai no hô 1*, Iwanamishoten, 1997, p. 227.

verses formes de participation aux activités étatiques constitueront un réel contrepois vis-à-vis du pouvoir exécutif. Sinon, le pouvoir risquerait d'être trop unilatéral ou autoritaire au nom de son renforcement.

En troisième lieu, il faut souligner qu'une collusion sérieuse entre le milieu politique, ou plus exactement le parti conservateur au pouvoir, et le milieu administratif a empêché à la fois un Etat démocratique et un exécutif actif au Japon. Une démarcation nette entre le politique et l'administratif sous le principe de la neutralité politique de l'administration me semble indispensable afin d'atteindre les deux objectifs.

En quatrième lieu, il s'agit de la protection des citoyens contre le pouvoir exécutif. La réforme en cours réaffirme, à juste titre, l'importance de l'individualisme introduit par la Constitution de 1946. Pour autant, son accentuation de "self-responsibility" des citoyens sous l'influence américaine mérite une attention particulière. En effet, en disant que cela entraîne l'établissement d'un citoyen indépendant et autonome par rapport au pouvoir de l'Etat, la conception de la "self-responsibility" occupe une place centrale dans la philosophie de cette réforme. La répugnance pour l'Etat- Providence au nom de "l'administration hypertrophiée" saute aux yeux dans le Rapport final. Alors, une accentuation simpliste de la "self-responsibility" fait oublier l'autre idéal constitutionnel de l'Etat social. Cela risque de conduire l'Etat à se dispenser d'assumer sa propre responsabilité dans la formation d'une société solidaire constituée par ses diverses composantes, y compris les marginaux de toutes sortes. Conformément à cet idéal, un juste équilibre entre la "self-responsibility" des citoyens se voulant autonomes et la "responsabilité de l'Etat- providence" est souhaitable. De ce point de vue, il faut dire que la justice administrative nipponne, qui est pourtant un moyen efficace pour la protection des citoyens, est loin d'être parfaite. On peut donc s'interroger si le renforcement du pouvoir exécutif en discussion ne provoque pas un affaiblissement du statut des citoyens dans ces conditions.

En cinquième lieu, il va de soi que sans s'accompagner d'un

contrôle efficace, le renforcement du pouvoir du Cabinet risque d'entraîner une certaine dictature. Dans une société trop consensuelle comme le Japon en comparaison avec la société occidentale, il est possible qu'une fois établi, un pouvoir dictatorial momentanément accepté par la Constitution se pérennise. Pour prévenir ce risque, il faut renforcer parallèlement les pouvoirs du Parlement⁷, surtout ceux des partis d'opposition. Par exemple, les commissions permanentes doivent être utilisées comme moyen effectif du contrôle parlementaire sur le pouvoir exécutif. L'introduction des "Questions au gouvernement" à la française dans l'Assemblée plénière mérite également considération. La compétence d'enquêter sur les affaires de l'Etat en général dévolue à chacune des Chambres selon l'article 62 de la Constitution doit être ainsi revalorisée afin de mieux surveiller le pouvoir exécutif.

En sixième lieu, il faut rappeler que dans une société démocratique un pouvoir exécutif fort doit avoir comme contrepoids un réel contre-pouvoir local. Certainement, le gouvernement actuel en prend conscience et envisage parallèlement une promotion de la décentralisation. La preuve en est qu'une loi sur la promotion de la décentralisation a été adoptée en 1995. Le problème qui se pose est qu'il n'est pas certain que cette réforme de l'autonomie locale apporte un vrai changement. Surtout, on craint qu'elle déprécie l'importance de la participation des habitants à la formation de la volonté locale.

Pour conclure, il me semble que si les propositions sont bonnes en soi, cela ne constitue qu'une partie des réformes désirées pour les japonais actuels. Une véritable réforme doit être globale, qui couvrirait non seulement le pouvoir exécutif mais également les autres pouvoirs pouvant le contre-balancer dans certains cas.

7 Makoto ÔISHI, *Kenpô mondai to shiteno "Kokkai" seido* (L'institution de "la Diète" comme question constitutionnelle), p. 175 et suiv., in K. SATO et alii. (sous la dir.), *Kenpô 50 nen no tenbô*, Yuhikaku, 1998.

* A l'origine, cet article a été préparé pour le Deuxième Séminaire Franco-Japonais, (le 31 septembre 1998, à l'Université Kogakuin, Tokyo). Je tiens à remercier Monsieur Christophe Chabrot (maître de conférences à l'Université de Lyon II) de son aide amicale.

* 本論文の原型は、1998年8月31日、工学院大学で行われた第2回日仏セミナーで筆者が行った報告テキストであり、今回公表のために若干の加筆を行った。また、本稿執筆にあたりフランス語表現について助言を頂いたクリストフ・シャプロ氏（リヨン第2大学助教授）に厚く感謝する次第である。