

Evolution de la démocratie participative et ses limites :

La problématique japonaise de
la participation des citoyens⁽¹⁾

Miyoko Tsujimura-YOKOYAMA,

Professeur adjoint à la Faculté de
Droit de l'Université Seijo

Remarque préliminaire

Pour aborder un sujet aussi vaste que celui des formes de participation des citoyens au Japon, nous commencerons par les classer et préciser leurs traits caractéristiques. En ce qui concerne la classification, il est possible de faire la distinction, d'abord, entre les formes institutionnalisées par la Constitution et celles qui le sont par les lois, puis entre la participation au fonctionnement de l'Etat et à celui des collectivités locales.

Notre Constitution et nos lois prévoient une série de droits permettant aux citoyens constituant le peuple souverain de participer à l'exercice du pouvoir politique. Mais d'un point de vue général, cette participation politique a des limites et appelle deux remarques :

(1) Rapport national présenté sur le thème II—(4); "Les formes de participation des citoyens au fonctionnement de l'Etat" au II Congrès de l'Association Internationale de Droit Constitutionnel, du 31 août au 5 sept. 1987, à Paris et Aix-en-Provence en France.

Premièrement, la participation au fonctionnement de l'Etat est essentiellement limitée au cadre des institutions représentatives, plus précisément aux élections parlementaires. Sur ce point, à cause des problèmes électoraux et des aspects imparfaits de ce système, on peut parler d'une crise de la démocratie parlementaire, malgré une stabilité apparente.

Deuxièmement, on peut mettre en évidence paradoxalement une participation plus efficace et plus vaste au fonctionnement des collectivités locales ce qui nous permet de parler d'un éveil de la démocratie participative.

Nous présenterons comme suit, la classification et les traits de la participation japonaise (I), les problèmes électoraux et l'inégalité de participation dans une démocratie parlementaire en crise (II), l'actualité de la participation des habitants au niveau local dans un climat de développement de la démocratie participative (III). Nous en tirerons une conclusion (IV).

I Les formes de participation des citoyens au Japon.

1. Classification des formes de participation des citoyens.

(1) Formes institutionnalisées par la Constitution.⁽²⁾

(A) Trois formes de participation des citoyens au fonctionnements de l'Etat.

(i) Les élections des membres des deux Chambres.

—L'article 15 de la Constitution déclare que la nation a le droit propre

(2) T. FUKASE et Y. HIGUCHI, *Le Constitutionnalisme et ses problèmes au Japon : une approche comparative*, Paris, P.U.F., 1984, pp. 159 et s.

de choisir et de révoquer les fonctionnaires, et garantit le suffrage universel. Les articles 43 et suivants prévoient l'élection des membres des deux Chambres; les députés pour quatre ans et les sénateurs pour six ans.

(ii) <Recall> populaire des membres de la Cour Suprême.

—La Constitution ne mentionne pas concrètement de système de révocation de tous les fonctionnaires. Elle prévoit seulement la révocation des juges de la Cour Suprême, simultanément à l'élection des députés, tous les dix ans et immédiatement après leur nomination (L'article 79 alinéas 2—4).

(iii) Référendum sur la révision de la Constitution.

—L'article 96 prévoit la voie du référendum pour les propositions votées par les deux Chambres. Si la proposition est approuvée par chacune des deux Chambres, à la majorité des deux tiers des membres composant chaque Chambre, elle sera soumise à un référendum populaire. La révision est définitive après avoir été approuvée à la majorité des suffrages exprimés.

(B) Deux formes de participation des habitants régionaux au fonctionnement des collectivités locales.

(i) Les élections des chefs des collectivités départementales et municipales, et des membres de l'Assemblée locale.

—L'article 93 alinéa 2 prévoit que les habitants élisent les représentants des Assemblées locales, ainsi que les chefs des collectivités et autres fonctionnaires au suffrage universel direct.

(ii) Référendum pour la loi spéciale s'appliquant à une seule collectivité locale.

—L'article 95 demande qu'une loi spéciale s'appliquant à une seule région, soit approuvée dans la région concernée. Elle peut être appliquée

définitivement après qu'ait été obtenue la ratification des habitants à la majorité des suffrages exprimés.

(2) Formes institutionnalisées par les lois, particulièrement par la Loi sur l'autonomie locale. — Cinq modalités de participation directe des habitants au fonctionnement de collectivités locales.⁽³⁾

(i) <Recall> populaire ou révocation des membres des Assemblées locales, le Préfet, le Maire et les autres agents locaux (Art. 80—88, Loi sur l'autonomie locale).

— Quand la demande de vote révocatif pour un des agents indiqué ci-dessus est présentée avec la signature d'un tiers des électeurs, la Commission de contrôle des élections la soumet au vote électoral. Si la majorité absolue des votants y consent, l'agent est révoqué de plein droit.

(ii) Demande pour la dissolution de l'Assemblée locale (Art. 76).

— La demande sera adressée à la Commission avec les signatures d'un tiers et soumise au vote. Si cette demande est adoptée à la majorité absolue des votants, l'Assemblée doit être dissolue.

(iii) Demande pour la législation et l'abrogation d'un arrêté préfectoral et municipal, <jyôrei> (Art. 74).

— Quand un cinquième des habitants demandent une nouvelle législation ou l'abrogation de <jyôrei>, par la présentation de leurs signatures, le chef de la collectivité doit convoquer l'Assemblée et la faire délibérer. Mais dans ce cas, puisque les habitants ont seulement un droit d'initiative, l'Assemblée est libre d'accepter ou non la proposition.

(3) T. FUKASE et Y. HIGUCHI, *op. cit.*, pp. 264 et s.

(iv) Demande pour l'inspection des services publics (Art. 75).

—Un cinquantième des habitants peuvent demander aux inspecteurs de la collectivité locale, d'effectuer une certaine inspection du fonctionnement des services.

(v) Demande pour l'inspection des finances et pour une action spécifique des habitants (Art. 242, 242—2).

—Tout habitant qui aperçoit une irrégularité quelconque portant sur la gestion financière, peut demander aux inspecteurs un contrôle détaillé. Après action des inspecteurs, si les habitants n'en sont pas satisfaits, ils peuvent demander à la Justice d'interdire ou d'annuler les actes publics des finances.

2. Traits caractéristiques de la participation des citoyens au Japon.

(1) Participation limitée et insuffisante au fonctionnement de l'Etat.

Dans une perspective générale sur les formes de participation politique du peuple souverain, on doit attirer l'attention sur l'existence de limites importantes en ce qui concerne le fonctionnement de l'Etat.

Hormis l'élection des membres du corps législatif et le référendum pour la révision de la Constitution, il n'y a pas de système d'élection des chefs du corps exécutif, c'est à dire d'élection directe du Premier Ministre, ni de référendum ou de veto populaire sur les lois ordinaires, ni d'initiative populaire pour une révision constitutionnelle.

En apparence, on peut ranger ce système constitutionnel de participation sous la dénomination du <régime semi-direct>, situé au milieu entre <le régime représentatif-pur> ou <le régime semi-représentatif> et <le régime direct> en droit constitutionnel français.⁽⁴⁾ Néanmoins, dans ce

système japonais la participation du peuple souverain à la fonction législative reste exceptionnelle et insuffisante, parce que le pouvoir législatif appartient principalement au corps législatif.

De plus, en jetant un coup d'œil sur l'actualité des formes de participation aux fonctions centrales, on s'aperçoit que même ce système d'élections parlementaires ne fonctionne pas bien. Il lui manque la fonction qui justement refléterait la volonté générale, à cause du déséquilibre existant entre la distribution des sièges et la population, c'est à dire, du fait de l'inégalité de la représentation (infra, p. 10). Ces dernières années, pour éviter ce problème, le système de représentation par profession commence à être admis et en effet le Gouvernement utilise souvent des commissions consultatives privées pour consulter des représentants de diverses professions. Cependant, non seulement cela est sujet à caution par rapport au principe du système représentatif existant dans notre Constitution, mais aussi il est vraiment critiquable d'utiliser des commissions consultatives privées en négligeant la fonction parlementaire.⁽⁵⁾

En outre, pour les autres formes, particulièrement la révocation des juges de la Cour Suprême (supra, p. 3. A—ii), nous pouvons constater qu'elle ne fonctionne pas efficacement en raison du manque d'informations ou de matériaux nécessaires pour estimer et juger ces fonctionnaires ainsi que de l'indifférence des citoyens.

(4) En ce qui concerne la conception du régime <semi-direct> ou <semi-représentatif> en France, voyez, M.H. FABRE, *Principes Républicains de droit Constitutionnel*, 4^e éd., Paris, L.G.D.J., 1984, pp. 208 et s.; J.M. DENQUIN, *Référendum et plébiscite*, Paris, L.G.D.J., 1976, pp. 149 et s.; B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, 2^e éd. Paris, Economica, 1979 pp. 223 et s. etc.

(5) G. FAURE, «Le patronat japonais», *Pouvoirs*, N^o 35, Paris, P.U.F. 1985, pp. 109 et s.

(2) Vaste participation au fonctionnement des collectivités locales et éveil de la démocratie participative.

Au contraire, en ce qui concerne la participation des habitants au fonctionnement des collectivités locales, on peut présenter des exemples assez nombreux et frappants de participation politique, y compris le cas d'un référendum sur une loi spéciale prévu par l'art. 95 de la Constitution (supra, p. 3—4, B—ii), l'initiative populaire pour statuer ou abroger les <jyôrei>, et des votes décisifs pour la dissolution des Assemblées ou la révocation des fonctionnaires (supra, p. 4—iii).

Bien qu'il y ait certaines limites dans la réalisation de ces règles sur la participation des habitants, en particulier dans l'efficacité réelle de l'exercice du référendum des lois locales de l'art. 95 du moins, leur existence nous fait espérer en l'avenir, en un progrès de la démocratie participative.

Nous examinerons, maintenant les applications réelles des formes de participation, en prenant en considération la corrélation avec les caractéristiques de la démocratie japonaise. Il s'agit de la crise de la démocratie parlementaire et de l'éveil de la démocratie participative.

II Crise de la démocratie parlementaire et inégalité de la participation politique.

1. Elargissement de la crise parlementaire, et corruption politique dans les élections ploutocratiques.

Après sa formation en 1955, le Parti Libéral Démocrate, parti conservateur, a monopolisé le pouvoir politique sans alternance. Il existe plusieurs raisons à cette monopolisation prolongée, par exemple un fort soutien des milieux économiques, des financiers ou des grandes entreprises, les mœurs conservatrices des électeurs âgés et ruraux, et le manque de capacités pour gouverner des partis d'opposition etc.⁽⁶⁾

Mais une autre raison assez importante peut être mentionnée. Il s'agit du mécanisme inéquitable des élections qui favorise le P.L.D. Nous pouvons constater, premièrement, l'écart important entre le pourcentage des suffrages obtenus et celui des sièges accordés au P.L.D. ; dans toutes les élections des deux Chambres d'après-guerre, le P.L.D. a toujours obtenu la majorité des sièges aux Assemblées, bien qu'il n'ait point obtenu la majorité des suffrages.

D'après les résultats des élections des députés, en 1969, le pourcentage des suffrages du P.L.D. était de 47,6, alors que celui des sièges fut de 59,2. Même en 1980, quand on a parlé de la grande victoire du P.L.D. aux élections simultanés avec 55,6% des sièges à la Chambre des Députés, il n'a gagné que 47,9% des suffrages. Et il avait obtenu 63,2% des sièges aux circonscriptions <locales> pour le Sénat, contre seulement 43,3% des

(6) J. M. BOISSOU, «Le Parti libéral-démocrate existe-t-il?», *Pouvoirs*, N° 35, pp. 71 et s., T. FUKASE et Y. HIGUCHI, *op. cit.*, pp. 203 et s.

suffrages (V. Tableau I).⁽⁷⁾

(Tableau I-1)

Suffrages et sièges obtenus lors des élections des députés.

(%)

	Jiminto (P.L.D.)	Shakaito (Socialistes)	Komeito	Kyosanto (Communistes)	Minshato	Shin Jiyu Club.	Shaminren	Independants	Total
'67	277 (57.0) (48.8)	140 (28.8) (27.9)	25 (5.1) (5.4)	5 (1.0) (4.0)	30 (6.2) (7.4)	—	—	9 (1.9) (5.5)	486
'69	288 (59.2) (47.6)	90 (18.5) (12.4)	47 (9.7) (10.9)	14 (2.9) (6.8)	31 (6.4) (7.7)	—	—	16 (3.3) (5.3)	486
'72	271 (55.2) (46.9)	118 (24.0) (21.9)	29 (5.9) (8.5)	83 (7.7) (10.4)	19 (3.9) (7.0)	—	—	14 (2.9) (5.0)	491
'76	249 (48.7) (41.8)	123 (24.1) (20.7)	55 (10.8) (10.9)	17 (3.3) (10.3)	29 (5.7) (6.3)	17 (3.3) (4.2)	—	21 (4.1) (5.7)	511
'79	248 (48.5) (44.6)	107 (20.9) (19.7)	57 (11.2) (9.8)	39 (7.6) (10.4)	35 (6.9) (6.8)	4 (0.8) (3.0)	2 (0.4) (0.6)	19 (3.7) (4.9)	511
'80	284 (55.6) (47.9)	107 (20.9) (19.3)	33 (6.5) (9.0)	29 (5.7) (9.8)	32 (6.3) (6.6)	12 (2.3) (3.0)	2 (0.4) (0.6)	11 (2.1) (3.5)	511
'83	250 (48.9) (45.7)	112 (21.9) (19.4)	58 (11.4) (10.1)	26 (5.1) (9.3)	38 (7.4) (7.2)	12 (1.6) (2.3)	3 (0.6) (0.6)	16 (3.1) (4.9)	511
'86	300 (48.5) (49.4)	85 (16.6) (17.2)	56 (10.9) (9.4)	26 (5.1) (8.8)	26 (5.1) (6.4)	6 (1.2) (1.8)	4 (0.8) (0.8)	9 (1.7) (5.8)	512

(7) cf. J.M. BOISSOU, *op. cit.*, p. 83; T. FUKASE et Y. HIGUCHI, *op. cit.*, pp. 214—215.

(Tableau I-2)

Suffrages et sièges obtenus lors des élections des sénateurs.

(%)

Année/circonscription	Jiminto (P.L.D.)	Shakaito (Socialistes)	Komeito	Kyansoto (Communistes)	Minshato	Shin Jiyu Club.	Shaminren
'65	25(47.2) (55.9)	12(23.4) (28.3)	9(13.7) (8.6)	2(4.4) (2.4)	2(5.9) (2.4)		
	46(44.2)	24(32.8)	2(5.1)	1(6.9)	1(6.1)		
'68	21(46.7) (54.7)	12(19.8) (22.2)	9(15.4) (10.3)	3(5.0) (3.2)	4(6.0) (5.6)		
	48(44.9)	16(29.2)	4(6.1)	1(8.3)	3(6.9)		
'71	21(44.4) (49.6)	11(21.3) (31.2)	8(14.1) (8.0)	5(8.1) (4.8)	4(6.1) (4.8)		
	41(43.9)	28(31.2)	2(3.5)	1(12.1)	2(4.8)		
'74	19(44.3) (47.7)	10(11.2) (31.5)	9(12.1) (10.8)	8(9.4) (10.0)	4(5.9) (3.8)		
	43(39.5)	18(26.4)	5(12.6)	5(12.0)	1(4.4)		
'77	18(35.8) (50.0)	10(17.4) (31.4)	9(14.2) (11.1)	3(8.4) (4.0)	4(6.7) (4.8)	1(3.9) (2.3)	1(2.8) (0.8)
	45(39.5)	17(25.9)	5(6.2)	2(10.0)	2(4.5)	2(5.7) (1.2)	—(1.2)
'80	21(42.7) (54.8)	9(13.1) (17.4)	9(11.9) (9.5)	3(7.3) (5.6)	3(6.0) (4.0)	—(0.6)	1(1.2) (0.8)
	48(43.2)	13(22.4)	3(5.0)	4(11.7)	2(5.2)	—(0.6)	—
'83	19(35.3) (53.9)	9(16.3) (17.4)	8(15.7) (11.1)	5(8.9) (5.6)	4(8.4) (4.8)	Shin Jiyu Club. 1(2.7)	1(1.2) (1.6)
	49(43.2)	13(24.3)	6(7.8)	2(10.5)	2(5.7)	1(1.2)	—
'86	29(38.6) (57.1)	9(17.2) (15.8)	7(13.0) (7.9)	5(9.5) (7.1)	3(6.9) (3.9)	1(2.4) (0.7)	—
	50(45.1)	11(21.5)	3(4.4)	4(11.4)	2(4.5)	—	—

Les chiffres montrent le nombre des sièges, et ceux de () montrent le pourcentage des suffrages et celui des sièges.

Cet écart entre le pourcentage des suffrages obtenus et celui des sièges est causé par le déséquilibre existant entre la distribution des sièges et la population dans les élections des deux Chambres, ainsi que nous le verrons par la suite. En même temps, dans le cas des élections au Sénat, elle est causée par le système électoral des circonscriptions <locales> de petite taille dans lequel chaque circonscription élit un représentant. En fait, pour l'élection au Sénat en 1986, il existait une disparité de plus de 20% entre le chiffre (45.1%) des suffrages obtenus et celui (65.8%) des sièges du P. L. D.

Deuxièmement c'est le système électoral dit ploutocratique qui a protégé le pouvoir dominant du P. L. D. Au Japon, les dépenses consacrées aux campagnes électorales sont limitées par une loi électorale, pour chaque circonscription, mais en fait les candidats et les partis dépensent de grosses sommes d'argent, cette limitation n'étant pas respectée.

Ainsi, en 1982, quand on a révisé une partie du système électoral pour l'élection proportionnelle au Sénat, on a justifié cette révision en soutenant que cette amélioration diminuerait les dépenses. Mais le résultat n'a pas changé, parce qu'on a dépensé beaucoup, particulièrement dans la lutte pour obtenir les premières places sur la liste proportionnelle entre les factions du P. L. D.

En tout cas, l'existence des partis exige un soutien financier considérable, des grandes entreprises ou groupes d'intérêt, en contrepartie de l'offre de quelques avantages. Il est plus facile pour le parti dominant de trouver des fonds.

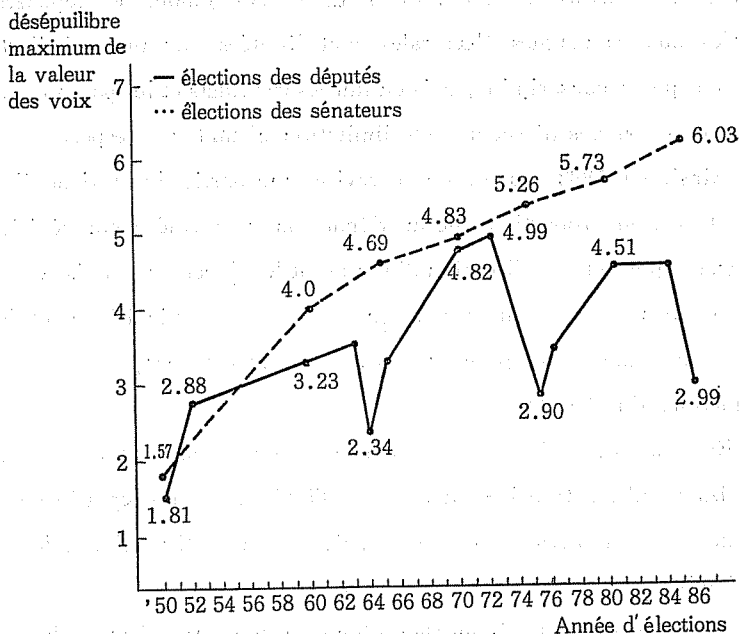
Voici quels sont les éléments prolongeant la monopolisation du pouvoir fondé sur la politique ploutocratique et la corruption électorale subordonnée à la poursuite d'intérêts privés.

2. Problème électoral du déséquilibre entre la distribution des sièges et la population.⁽⁸⁾

En 1950, quand la loi électorale a été établie, le nombre des sièges était décidé en proportion de la population de chaque circonscription électorale. Mais à mesure que la population s'est concentrée dans les grandes villes, le déséquilibre entre la distribution des sièges et la population s'est agrandi.

Lors des élections des députés de 1986, cet écart entre la valeur réelle

(Tableau II) Déséquilibre entre la distribution des sièges et la population.



(8) T. FUKASE et Y. HIGUCHI, *op. cit.*, pp. 216 et s.; M. SHIMIZU, «Quelques problèmes du système électoral dans le Japon d'aujourd'hui», *Pouvoirs*, N° 35, pp. 61 et s.

des votes dans une circonscription urbaine et celle dans une circonscription rurale était de 1 contre 2,99 (la 4^e circonscription du département de Kanagawa contre la 3^e de Nagano). D'autre part, lors des élections sénatoriales de la même année, l'écart maximum était de 1 contre 6,03 (la circonscription du département de Kanagawa contre celle du département de Tottori) (V. Tableau II).

A propos de cette disproportion des élections des députés, la Cour Suprême a déclaré, à plusieurs reprises à partir de l'arrêt du 16 avril 1976, leur illégalité fondée sur une inconstitutionnalité des élections et une inégalité de la valeur des voix.

Au contraire, en ce qui concerne la disproportion si importante dans les élections sénatoriales, la Cour l'a déclarée sans exception constitutionnelle, en mentionnant la nature spéciale du Sénat. Par exemple l'arrêt du 27 mars 1986 a estimé que l'inégalité de la valeur des voix de 1 contre 5,26 est avec raison constitutionnelle en admettant la vaste discrétion législative. Mais il n'est pas possible logiquement que cette disproportion n'atteigne pas l'égalité du droit du suffrage ainsi que le droit à la participation politique des citoyens.

Si nous notons au passage qu'il y a une disproportion de même ampleur dans les circonscriptions pour les élections d'Assemblées rurales, on peut considérer cette inégalité comme l'élément principal faisant obstacle à la participation démocratique.

III Développement de la démocratie participative.

1. Evolution de l'autonomie locale et participation des habitants.⁽⁹⁾

—Exemple de la ville de Zushi.

Notre Constitution protège dans son chapitre VIII une autonomie locale démocratique qui n'avait pas droit d'existence dans la Charte impériale de Meiji, et la Loi sur l'autonomie locale établit des structures à doubles échelons ; départemental et municipal. Les principes essentiels de l'autonomie locale peuvent être rapportés à l'autonomie des collectivités locales et celle des habitants des régions. Mais il faut dire que l'autonomie de gestion démocratique par les habitants soit plus fondamentale, selon notre principe de la souveraineté populaire, sous lequel la démocratie participative doit être réalisée complètement autant que possible par la participation des habitants ou des citoyens-souverains.

En fait, l'exercice de la démocratie participative dans notre pays a pu se développer grâce aux progrès de l'expérience de l'autonomie locale, particulièrement pendant une dizaine d'années à partir de 1965 environ, dans <L'époque de la région ou l'époque locale> jusqu'aux années 1980. Pendant cette époque, les demandes directes des habitants ont été activement mises en valeur par les habitants eux-même, particulièrement dans les collectivités progressistes.

(9) Sur l'autonomie locale au Japon, voyez, Y. HIGUCHI, «La décision de la décentralisation», Association Internationale de Droit Constitutionnel, *Fédéralisme et Décentralisation*, Suisse, Editions Universitaires Fribourg, 1987, pp. 29 et s.; Y. YOSHIDA, *Chiho-jichi to jumin no kenri*, (L'autonomie locale et les droits des habitants), Tokyo, Sanseido, 1982 ; T. FUKASE et Y. HIGUCHI, *op. cit.*, pp. 262 et s.

(Tableau III)

Augmentation des demandes directes

Collectivité	Aux Assemblées			Non reçue	Autre	Total
	Rejetée	Adoptée modifiée	Adoptée			
Demands législatives pour jyōrei :						
Département	15 (68)	3	— (3)	—	13 (19)	31 (90)
Commune	185(556)	12	9(76)	8	39(107)	257(739)
Total	200(624)	15	9(79)	8	52(126)	288(829)
Demands d'inspection :						
Département	Reçues — (3)			—	6 (7)	6 (10)
Commune	185(341)			16	41 (92)	242(430)
Total	185(341)			16	47 (99)	248(440)
Demands de dissolution d'assemblée :						
Département	—	—	— (4)	—	—	0 (5)
Commune	78(93)	40(44)	53(63)	34	26	95(177)
Total	78(93)	40(44)	53(67)	34	26	95(178)
Demands de révocation de parlementaires :						
Département	—	—	—	—	—	1 (1)
Commune	36(48)	10(13)	31(40)	11	21	42 (95)
Total	36(48)	10(13)	31(40)	11	21	43 (96)
Demands de révocation de chefs :						
Département	—	—	—	—	1	1 (4)
Commune	72(77)	62(64)	84(109)	40	45	130(249)
Total	72(77)	62(64)	84(109)	40	46	131(253)
Total						
Département						40 (110)
Commune						1 409 (2 241)
Total général						1 449 (2 351)

Chiffres en 1949, () en 1980

Cité par T. FUKASE et Y. HIGUCHI, *op. cit.*, p. 281.

Des mouvements de citoyens ont été organisés et ont mis en train la procédure de la législation de <jyôrei> à plusieurs reprises, pour préserver un environnement agréable ou pour éliminer les nuisances, pour promouvoir la publicité des matériaux administratifs. Sur la participation des habitants au niveau local, les chiffres nous le montrent, il y a eu une augmentation des demandes directes (V. Tableau III).

Ici, citons un exemple très symbolique qui prouve la maturité de l'esprit d'autonomie des citoyens. C'est le problème de la construction des logements collectifs de l'armée américaine sur le site du dépôt de munitions de Ikego, dans la ville de Zushi, département de Kanagawa, dont nous allons suivre le déroulement remarquable.⁽¹⁰⁾

(i) Au printemps de 1984, quand le gouvernement et l'Agence de l'équipement de Défense ont décidé la construction des logements, selon le traité de défense mutuelle entre les Etats-Unis et le Japon, les habitants qui s'y opposaient, ont demandé avec 13606 signatures l'applications de la législation de <jyôrei> prévoyant l'exécution du référendum selon l'art. 74 de la Loi sur l'autonomie locale (supra, p. 4, iii).

Néanmoins l'Assemblée municipale de Zushi l'a rejetée à dix-sept voix contre sept.

(ii) En août 1984, les habitants du groupe opposant ont demandé la révocation du Maire, selon l'art. 81 (supra, p. 4, i) avec 19812 signatures. Cela a conduit à la démission du Maire et la victoire de M. TOMINO qui a été recommandé par le groupe opposé à la construction, lors de l'élection du nouveau Maire par 16421 voix contre 15346.

(iii) En octobre 1985, les habitants du groupe opposant ont demandé

(10) M. NARUMI, *Tenkanki-no-Chihojichi* (L'Autonomie locale à un tournant), Tokyo, Nihon-keizai-hyoronsha, 1987, pp. 209 et s.

avec 16353 signatures, la dissolution de l'Assemblée municipale, selon l'art. 76 (supra, p. 4, ii).

(iv) Au contraire, en février 1986, les habitants qui étaient favorables à la construction ont demandé la révocation du Maire M. TOMIO, avec 17547 signatures, et cette révocation fut formellement prononcée. Cependant, en mars, suivant un référendum portant sur cette révocation, le <recall> de M. TOMINO, précédemment confirmé fut rejeté par 13357 voix contre 11440.

(v) En mai 1987, M. NAGASU le préfet de Kanagawa a offert sa médiation entre le gouvernement et la ville, et proposé des mesures. Ces derniers les ont acceptées, mais les habitants opposés au projet ont relancé la campagne pour demander un référendum à l'aide des signatures nécessaires.

La situation est très fluide pour le moment, et le problème de Zushi ne semble pas offrir de solution immédiate.⁽¹¹⁾

2. Actualité et limites de la participation des habitants des collectivités locales ces dernières années.

Comme l'exemple ci-dessus nous le montre, les habitants des collectivités locales commencent à mettre en pratique l'ensemble des procédures institutionnalisées par la loi d'autonomie locale. Naturellement il y aurait beaucoup d'exemples à citer éclairant des formes de participation des habitants différentes de celle de Zushi, ainsi la pratique <semi-publique>

(11) En août 1987, la demande de la législation de <jyôrei> a été rejeté à l'Assemblée municipale et M. TOMINO a démissionné. Il a été réélu en octobre, mais la situation reste encore complexe.

des commissaires de l'instruction publique dans l'arrondissement de Nakano, Tokyo, etc.⁽¹²⁾ Mais, parmi ces exemples, on peut considérer celui de Zushi comme le plus radical et l'expression la plus complète de cette volonté de participation.

D'autre part, paradoxalement, on peut dire que cet exemple a un caractère exceptionnel. C'est à dire qu'il existe nécessairement certaines limites institutionnelles et actuelles.

La première limite est que le référendum des habitants doit rester consultatif. Même si la majorité avait soutenu quelques propositions, le résultat du référendum n'aurait pas pu être décisif, car l'objet de la demande appartient à la législation de <jyôrei>.

Si l'Assemblée municipale ou le conseil départemental rejette la demande, les voix de habitants restent inutiles. (Dans la pratique des Assemblées, les décisions négatives augmentent ces dernières années.)

Deuxièmement, il y a une limite profonde dans la pratique des collectivités locales qui dépendent financièrement et par leur fonctionnement de l'administration centrale. Particulièrement dans les années 1980 est apparue une nouvelle tendance à la centralisation liée à une politique de réduction financière, l'autonomie des collectivités locales devant être limitée à l'origine.

La troisième limite, concerne l'étendue ou la dimension de la participation des citoyens. L'évolution vers l'autonomie des habitants et des mouvements de citoyens est plus remarquable dans les villes moyennes ou petites que dans les grandes villes ou les communes rurales. Les chiffres montrent le caractère courant de la pratique de demande directe au moyen de signatures comme prescrite par la loi, dans les villes qui

(12) Y. YOSHIDA *op. cit.*, pp. 216 et s.

(Tableau IV)

Population des villes et demandes directes établies avec les signatures prescrites

population demandes	1 ~ 2000	2001~ 5000	5001~ 10000	10001~ 30000	30001~ 50000	50001~ 100000	100001~ 200000	200001~ 300000	300001 ~
révocations des chefs	8	67	50	54	9	6	4	1	0
dissolution des Assemblées	7	52	59	35	8	6	2	3	0

Les chiffres montrent le nombre des demandes légalement établies avec les signatures prescrites par la loi, 1947~1984,
cf. M. NARUMI, *op. cit.*, p. 126.

comptent moins de trente mille habitants (V. Tableau IV).⁽¹³⁾

Finalement, il est important de préciser quels sont les acteurs de ce mouvement. Dans le cas de Zushi, c'est presque uniquement des femmes au foyer qui se sont chargées du mouvement. Ce qui est très encourageant et stimulant pour activer et pousser la participation politique des femmes. Néanmoins, il ne faut pas ignorer certaines limites qui font que les individus isolés sont exclus de ce mouvement, bien que la nature du mouvement des femmes soit enracinée dans la vie quotidienne; en particulier, les hommes ne peuvent revendiquer activement du fait de leurs occupations professionnelles prenantes, et par manque d'intérêt contrairement aux femmes qui s'intéressent aux problèmes d'environnement, préoccupation majeure pour elles qui sont responsables de la santé et de la sécurité des enfants.

IV Conclusion—L'avenir de la démocratie participative.

Dans les pays de constitutionnalisme moderne, il semble qu'on assiste à une évolution générale de la démocratie parlementaire vers la démocratie participative. Au Japon même, depuis longtemps on a dénoncé la crise du régime parlementaire ou celle de la démocratie parlementaire. En fait, le mécanisme inégalitaire des élections parlementaires est devenu la cause principale de cet état de fait, comme nous l'avons vu dans notre examen. Il va sans dire que la nominalisation du système électoral et l'égalitarisation de la participation politique sont des buts à viser, mais il ne sera pas possible de mettre un frein au cours de l'évolution vers la démocratie participative.

(13) M. NARUMI, *op. cit.*, p. 126.

Néanmoins, au Japon, la réalité et l'actualité de la participation des citoyens prouve ses difficultés et son immaturité existantes dans la situation d'aujourd'hui. Comme nous l'avons vu, même la participation des habitants des régions n'est pas encore bien établi à un niveau élevé dans tout le pays.

Particulièrement, depuis le début des années 1980, bien qu'on parle d' « époque locale » d'un côté, d'un autre, la nouvelle centralisation et le nouveau conservatisme ont accru leur pouvoir, et l'évolution de la participation des citoyens subit de ce fait une stagnation. De plus, dans le climat des mœurs politiques japonaises qui est caractérisé par la fidélité au pouvoir puissant, il nous paraît impossible que la quasi totalité des habitants participent à la pratique de l'autonomie locale. Il en est de même pour l'autogestion des grandes entreprises privées par les employés.

Pour accélérer la participation des citoyens dans ses aspects divers, il faut surtout qu'il y ait une évolution de l'autonomie participative des habitants ainsi que le respect sérieux des droits à la participation politique protégés par la Constitution.

Il faudra beaucoup de temps pour faire évoluer la politique, et faire prendre racine aux idées démocratiques au Japon.

[Note]

(1) Rapport oral : résumé

« Monsieur le président, mes très éminents collègues :

Je voudrais profiter de l'occasion qui m'est offerte pour vous dire quelques mots sur l'évolution de la démocratie participative et ses limites, ou la problématique japonaise de la participation des citoyens'.

Aborder ces questions vitales ne peut être fait sans d'abord commencer par présenter les traits caractéristiques de notre constitution et de notre système politique.

D'abord, il faut constater le fait que notre constitution et nos lois reconnaissent

aux citoyens les droits de participer à l'exercice du pouvoir politique, mais dans deux limites.

Premièrement, c'est presque uniquement au niveau des élections parlementaires, que s'effectue la participation des citoyens au niveau national. Deuxièmement, ce n'est qu'au niveau local, que nous retrouvons une participation directe et active.

Quant au premier aspect, je dois parler d'une certaine crise de la démocratie représentative, malgré sa stabilité apparente, tandis que quant au second aspect, nous pouvons parler d'un certain éveil de la démocratie participative.

Revenons sur le premier aspect; J'ai signalé les limites de la participation des citoyens au fonctionnement de l'Etat au niveau national.

Comme vous le savez peut-être, il n'y a pas de système d'élection directe du chef de l'Exécutif, ni référendum, ni veto populaire sur les lois ordinaires, bien que nous ayons un système de référendum sur la révision constitutionnelle.

De plus, si l'on s'arrête un instant sur la réalité de cette participation populaire, surtout aux élections parlementaires, on découvre un déséquilibre considérable entre la distribution des sièges et le nombre de la population. La Cour Suprême, habituellement très prudente, même trop prudente pour déclarer l'inconstitutionnalité d'une loi, a même jugé inconstitutionnel un déséquilibre de 1 contre 3, pour les élections des députés. Ce déséquilibre a favorisé et favorise toujours le parti conservateur au pouvoir depuis au moins 1955.

Nous allons maintenant voir le second aspect dont je vous ai parlé tout à l'heure.

On peut citer de nombreux exemples de participation directe et active au niveau des collectivités locales. En effet, on peut déclencher l'initiative populaire pour statuer ou abroger les règlements locaux, ainsi qu'une décision populaire pour la dissolution de l'Assemblée locale ou la révocation des préfet ou maires. Ainsi, nous pourrions espérer un progrès de la démocratie participative surtout grâce aux progrès de l'expérience de l'autonomie locale depuis les années 1960.

Voici un exemple symbolique. Il s'agit d'un des mouvements des habitants locaux de la ville de Zushi, près de Tokyo, d'initiative des femmes au foyer pour protéger l'environnement contre un projet de travaux publics de caractère militaire, entrepris par le gouvernement.

Pour symbolique qu'il soit, cet exemple reste encore exceptionnel. Exceptionnel, certes. Mais espérons que la règle de demain naîtra des exceptions d'aujourd'hui.

Il faut, je crois, chercher la réponse dans le temps."

(2) Contenu de la discussion

A la suite du rapport général du Prof. E. DIMITROV (Yougoslavie), les rapports nationaux ont été présentés l'un après l'autre. Les rapporteurs, étaient le Prof. B. ZAWADSKA (Pologne), le Prof. W.G. VITZTHUM (RFA), le Prof. Z. LAUC (Yougoslavie), le Prof. F. DELPEREE (Belgique), le Prof. V. ATRIPALDI (Italie), le Prof. H. COUTIBOU (Grèce), le Prof. J.E. MOLINA VEGA (Vénézuéla), et moi-même.

Après la présentation des rapporteurs nationaux, le président de la session, le Prof. XIAO WEI YUN (Chine) a fait passer à la discussion.

Parmi les arguments, ceux qui me paraissent mériter d'être mentionnés particulièrement par rapport aux sujets que j'ai traités, étaient les suivants :

Le Prof. M. CAPPELLETTI (Florence et Stamford) a magistralement posé deux questions et a présenté trois réflexions. Deux questions portaient sur le substitut des partis politique et la démocratie autogestionnaire. La première réflexion était sur la démocratie participative, c'est-à-dire *participatory democracy*. La deuxième était sur le problème important du contrôle juridictionnaire à la participation des citoyens, à savoir l'*affirmative action* pour la participation des minorités, et la troisième concernait le problème de la participation internationale.

Le professeur hollandais et l'autre ont posé quelques questions sur le mécanisme du contrôle politique et des groupes sociaux etc.

Le Prof. Y. HIGUCHI (Japon) a fait des remarques très importantes relativement au discours du Prof. DELPEREE. Il a attiré l'attention sur le phénomène d'*internationalisation* de la forme de participation et la tendance à une sorte de *désétatisation* à cause du phénomène de *néo-corporatisme*, puis il a questionné le rapporteur général, qui avait soutenu la participation autogestionnaire et la conception active de la souveraineté populaire, sur la signification actuelle de la notion de souveraineté de l'Etat, comme suit : "Est-ce que vous accordez toujours la place majeure à la notion de la souveraineté, ou plutôt la trouvez-vous dépassée?", puis encore, "Est-ce qu'il n'y a pas une certaine antinomie entre la conception rousseauiste de la volonté générale et celle de la volonté des groupes particuliers par exemple, la volonté des agriculteurs, des consommateurs?" ("Ou la volonté des professeurs des universités?", a suggéré avec humour le Prof. M. CAPPELLETTI, "Oui, pourquoi pas?" a continué le Prof. HIGUCHI.)

Après l'autre question sur le bipartisme posé par le professeur newyorkais le rapporteur général a présenté successivement ses propres réponses.

Bien qu'il n'y ait que peu de temps, il me semble qu'on a pu obtenir des résultats considérables sur le problème actuel de la participation politique.

〔付記〕

この論文は、1987年8月31日～9月5日に、フランスのパリおよびエクス・アン・プロヴァンスで開催された国際憲法学会 (IACL—International Association of Constitutional Law) 第2回世界大会で、ナショナル・リポートとして発表したものをもとにしている。なお、会期中の9月1日にパリの国民議会 (Assemblée Nationale) の会議場で開かれた「国家の作用に対する市民参加の諸形態」に関する分科会での筆者の口頭報告の要旨、および討論の概要は、本文末尾の〔Note〕に記載したとおりである。

(つじむら・みよこ=本学助教授)