

---

# *La discipline de parti et la réforme démocratique au Japon*

---

par Muhammad Mustafizur Rahaman

*En 2005, la Chambre haute du Japon a défait le projet de loi du gouvernement sur la privatisation de la poste. Plusieurs membres du Parti libéral-démocrate au pouvoir ont voté avec l'opposition. Le premier ministre Junichiro Koizumi a interprété cette défaite comme une motion de censure contre lui et a demandé à l'empereur de dissoudre la Chambre basse conformément à l'article 7 de la Constitution. Le présent article porte sur l'argument traditionnel selon lequel le gouvernement parlementaire exige une discipline de parti rigoureuse. L'auteur tente de répondre à la question de savoir si la cohésion et la discipline de parti sont essentielles au maintien de la démocratie parlementaire. Selon lui, il faut que les partis permettent aux membres de s'exprimer librement, de critiquer le gouvernement et de voter selon leurs idées pour que le Parlement puisse tirer son épingle du jeu. Plus les députés possèdent de liberté, plus le processus législatif est démocratique. L'article fait valoir la nécessité d'une réforme démocratique pour que l'élaboration des politiques soit efficace.*

**L**e Japon a été le premier pays d'Asie à se doter d'un parlement : il le créa en 1889 sous la constitution Meiji<sup>1</sup>. À l'époque, le Parlement s'appelait la Diète impériale (Teikoku Gikai) et comprenait la Chambre des pairs et la Chambre des représentants. La Chambre des pairs était composée de membres de la famille impériale et de personnes nommées par décret impérial. Les membres de la Chambre des représentants étaient élus par un électorat restreint (les hommes qui payaient des taxes en sus d'un certain montant). Le mouvement en faveur du suffrage masculin universel, amorcé vers 1900, a finalement atteint son objectif en 1925, grâce à la révision de fond en comble des règles d'élection des membres

de la Chambre des représentants, et notamment à l'adoption du suffrage universel au sein de l'électorat masculin adulte pour l'élection des membres de cette chambre. Après la Seconde Guerre mondiale, une nouvelle loi a accordé le suffrage aux femmes et une nouvelle constitution, rédigée par les autorités d'occupation alliées (américaines), est entrée en vigueur le 3 mai 1947. Selon la constitution, la souveraineté appartient au peuple et l'empereur est le symbole de l'État. La Diète impériale est devenue la Diète nationale. Dans cette constitution, il est déclaré que la Diète est l'organe premier du pouvoir de l'État<sup>2</sup>. La Chambre des pairs a été remplacée par une Chambre de conseillers élus. L'occupation alliée a pris fin en 1952 et, après quelques années de réalignement politique, soit en 1955, le Parti libéral-démocrate (PLD), à tendance conservatrice, a vu le jour et s'est imposé comme le plus important parti politique. Il s'est maintenu au pouvoir pendant près de 40 ans, soit jusqu'en 1993. Pendant cette période, il a étudié et adopté des centaines de textes de loi. Les membres de la Chambre basse étaient au nombre de 512 à la fin des années 1980 et ceux de la Chambre haute se chiffraient à 252<sup>3</sup>. Après 1983, le mode de

---

*Muhammad Mustafizur Rahaman est candidat au doctorat à l'École de politique publique internationale de l'Université d'Osaka et est boursier Monbukagakusho. L'auteur est reconnaissant au professeur Robert D. Eldridge, Ph.D., pour ses conseils inestimables dans la rédaction du manuscrit. Il tient également à souligner avec gratitude l'aide financière du ministère japonais de l'Éducation, de la Culture, des Sports, des Sciences et de la Technologie (Monbukagakusho).*

représentation proportionnelle a été introduit à la Chambre haute<sup>4</sup>. Il l'a ensuite été à la Chambre basse en 1994 et a servi pour la première fois lors des élections générales de 1996<sup>5</sup>.

### La Diète aujourd'hui

En ce moment, la Chambre des représentants (Shuugiin) compte 480 membres, dont 180 sont élus selon le mode de représentation proportionnelle et 300 proviennent de circonscriptions uninominales. Le mandat de la Chambre des représentants est de quatre ans, à moins qu'elle soit dissoute par le premier ministre aux termes de l'article 66 de la constitution adoptée après la guerre. En revanche, la Chambre des conseillers (Sangiin) compte 242 membres, dont 98 sont élus à la représentation proportionnelle et 149 proviennent des 47 circonscriptions préfectorales. Le mandat des membres de la Chambre des conseillers est de six ans, la moitié d'entre eux étant élus tous les trois ans. Le tableau ci-dessous montre l'effectif des différents partis au sein des chambres.

### Processus législatif à la Diète

La démarche législative se divise en quatre étapes à la Diète : la présentation, le comité, la plénière et la promulgation. La première formalité est la présentation du projet de loi soit par des membres de la Diète, soit par le Cabinet. Quand un membre dépose un projet de loi, il doit disposer de l'appui de 20 membres ou plus de la Chambre des représentants et de 10 membres ou plus de la Chambre des conseillers. Dans les deux cas, le projet de loi est présenté à la Chambre par le président de

séance, qui le soumet ensuite au comité permanent concerné. Dans le cas d'un projet de loi gouvernemental controversé, les partis d'opposition demandent au gouvernement de l'expliquer en séance plénière. Au comité, le projet de loi est expliqué et un débat approfondi suit. Au besoin, on tient des audiences publiques, on entend des témoins qui viennent de leur propre chef et on convoque des réunions mixtes (des comités concernés). À la fin du débat, le projet de loi est mis aux voix. Si un amendement est proposé, il est aussi expliqué et mis aux voix. Après que le comité a tranché, sa décision est transmise à une session plénière de la Chambre. Dès la présentation du rapport du comité, le président inscrit le projet de loi à l'ordre du jour d'une séance plénière. La Chambre tient un débat et un vote sur le projet de loi. Une fois celui-ci adopté, il est envoyé à l'autre chambre pour y franchir les mêmes étapes. Si les deux chambres parviennent à des décisions différentes, la Commission des deux chambres se réunit pour envisager un compromis. Après l'adoption du projet de loi par les deux chambres, le président de séance de la dernière chambre à l'avoir adopté le présente à l'empereur en passant par le Cabinet.

### Comportement des partis et affaiblissement de la démocratie

Les partis politiques constituent des variables importantes de l'efficacité parlementaire. S'inspirant de l'expérience britannique, Gary Cox explique que les électeurs s'associent à un parti plutôt qu'à un candidat<sup>6</sup>, ce qui oblige les députés à respecter la politique de leur parti. C'est pourquoi la discipline

| Composition des partis de la Diète (en date d'août 2006)                              |                           |             |
|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------|
| Parti                                                                                 | Chambre des représentants | Conseillers |
| Parti libéral démocrate                                                               | 292                       | 111         |
| Parti démocrate du Japon et Club des indépendants/Parti démocrate et Shin-Ryokufukai* | 113                       | 82          |
| Nouveau Komeito                                                                       | 31                        | 24          |
| Parti communiste japonais                                                             | 9                         | 9           |
| Parti social-démocrate                                                                | 7                         | 6           |
| Le Nouveau Parti populaire et le Nouveau Parti japonais et groupe d'indépendants      | 6                         | 5           |
| Indépendants                                                                          | 20                        | 5           |
| Siège libres                                                                          | 2                         | 0           |
| <b>Total</b>                                                                          | <b>480</b>                | <b>242</b>  |

Source: Bureau de la Chambre des représentants, Diète nationale, Tokyo.

\*Parti démocrate du Japon et Club des indépendants s'applique à la chambre des représentants, tandis que Parti démocrate et Shin-Ryokufukai s'applique à la Chambre des conseillers.

---

de parti influence fortement le comportement parlementaire des députés. Les questions importantes à se poser pour explorer l'impact des partis sur l'autonomie et la viscosité de l'assemblée législative sont les suivantes :

- Jusqu'à quel point les partis sont-ils organisés au Parlement et quel degré de liberté accordent-ils quand il s'agit de voter et de prendre la parole?
- Si les députés ne se conforment pas à la ligne du parti, sont-ils punis?
- Ont-ils le droit de traverser le parquet?

Regardons maintenant comment des partis ont traité les législateurs qui se sont opposés à la position de leur parti à l'égard de certains projets de loi importants au Japon.

La privatisation de la poste a été l'une des grandes priorités du gouvernement Koizumi. À la première tentative, les projets de loi ont été adoptés au comité du cabinet de la Chambre basse par une seule voix et ont franchi de justesse la Chambre basse par une majorité de cinq voix le 5 juillet 2005<sup>7</sup>. Une vive inquiétude a alors gagné les politiciens, notamment M. Koizumi, le public et les observateurs, qui craignaient que les projets de loi ne survivent pas à leur passage à la Chambre haute. Le premier ministre Koizumi a menacé de dissoudre la Chambre des représentants si les projets de loi étaient rejetés à la Chambre haute. Le 8 août 2005, celle-ci a mis en veilleuse tout le dossier quand 22 membres du PLD ont voté contre les projets de loi et 8 autres se sont abstenus de voter<sup>8</sup>. Peu après, le premier ministre a mis ses paroles à exécution : par la dissolution de la Chambre basse et le déclenchement des élections, il a puni la Chambre basse pour le rejet des projets de loi par la Chambre haute. Pendant la campagne, le PLD a promis de pénaliser les dissidents. Il a pris des mesures sévères pour qu'ils soient défaits, en les forçant à quitter le parti et en leur refusant l'appui de ce dernier. Dans plusieurs districts, on envoya même des politiciens et d'autres personnalités faire campagne à leur place, les médias les qualifiant d'« assassins » et d'« enfants de Koizumi ». Ailleurs, le parti est même allé jusqu'à appuyer des candidats indépendants ou de l'opposition contre les dissidents.

En rétrospective, cette stratégie a eu trois effets négatifs sur le processus démocratique : a) en menaçant de dissoudre la Chambre, M. Koizumi a probablement cherché à influencer le comportement des parlementaires appartenant au PLD qui étaient contre les projets de loi; b) les règles du jeu de M. Koizumi ont assujéti la Diète à une mainmise extrême de l'exécutif; c) les tentatives de punition des rebelles ont été interprétées comme l'application d'une politique de vengeance.

Les projets de loi de privatisation de la poste ne constituent pas le seul exemple à cet égard. Au printemps de 1987, les dirigeants du PLD ont menacé d'expulser du parti tous ceux qui s'opposeraient à un projet de loi sur la taxe de vente. En menaçant les opposants d'expulsion, les dirigeants du PLD ont

réussi à les dominer<sup>9</sup>. Néanmoins, en 1993 et 1994, de nombreux libéraux-démocrates de la Chambre basse et socio-démocrates de la Chambre des conseillers qui n'ont pas suivi la position de leur parti sur le projet de loi de réforme politique en ont quitté les rangs pendant les délibérations<sup>10</sup>.

---

### **Suprématie du parti et rôle législatif de la Diète**

---

Une discipline de parti stricte représente, en soi, une source de complications liées à l'élaboration des lois. Entre la première et la 164<sup>e</sup> session (de 1947 à 2006), les projets de loi parrainés par le Cabinet ont été adoptés à la Diète dans une moyenne de 88 %<sup>11</sup>, ce qui révèle la domination du Cabinet dans le processus législatif japonais. La première version d'un projet de loi du gouvernement est rédigée par les bureaucrates et est passée au peigne fin par le parti au pouvoir par l'intermédiaire de son Conseil de recherche en affaires publiques (CRAP), avant d'être soumise à la Diète. Une fois le projet de loi accepté par le CRAP, son approbation à la Chambre est presque toujours facile à prévoir. Autrement dit, la Diète et ses comités servent surtout à entériner sans discussion les décisions du Cabinet. Une discipline de parti rigoureuse empêche les parlementaires de débattre librement les projets de loi. Les députés sont simplement censés écouter les débats qui se déroulent dans les salles de comité et suivre l'orientation de leur parti. Les spécialistes<sup>12</sup> estiment, pour la plupart, que les partis devraient permettre à leurs membres d'agir, jusqu'à un certain point, selon leur conscience. L'idée a été exprimée dès 1970 par Sasaki Ryosaku, parlementaire du Parti social-démocrate (PSD), lors d'une entrevue effectuée par le politologue Baerwald, spécialiste du système des comités. Voici ce qu'il a dit : « Il faut moderniser nos partis politiques. La première étape consiste à permettre aux représentants de voter indépendamment de la discipline de leur parti<sup>13</sup>. » Dans toute réforme démocratique, la liberté des parlementaires d'exprimer leur opinion à la Chambre et au sein des comités constitue le principal aspect et mérite une attention particulière.

---

### **Impact de la domination des partis sur les relations entre l'exécutif et le législatif**

---

Une relation équilibrée entre les organes exécutif et législatif est vitale pour renforcer le rôle du Parlement. Si un pays confie des pouvoirs excessifs à son organe exécutif, il se prive des freins et contrepoids qu'un parlement fort peut offrir. Anthony King<sup>14</sup> a recensé différents modes de relations entre l'exécutif et le législatif. Parmi ceux-ci, le mode intraparti et le mode opposition sont considérés comme politiquement importants. Cependant, dans les deux cas, les simples députés peuvent apporter une grande contribution. Selon King, ils sont même les députés les plus importants de la Chambre. Dans le même ordre d'idées, Ahmed a écrit que plus les simples députés sont prêts à se dissocier du gouvernement et de ses politiques,

meilleures sont les chances d'avoir un parlement qui s'affirme<sup>15</sup>. Mais voilà, la suprématie des partis empêche les députés d'arrière-ban de jouer le rôle de dissidents dans les assemblées législatives. Ces députés suivent la ligne de leur parti parce que leur destinée dépend des perspectives d'avenir du parti. En somme, les partis représentent les moteurs des campagnes électorales<sup>16</sup>.

Un des moyens dont disposent les politiciens pour rompre le monopole des partis consiste à acquérir une réputation personnelle distincte de celle de leur parti. Les règles électorales énoncent dans quelle mesure chaque politicien peut tirer profit, sur le plan électoral, d'une réputation personnelle distincte de celle de son parti<sup>17</sup>. Mais il demeure que, sur ce plan, les candidats dépendent de leurs partis respectifs au Japon. Carey et Shugart ont proposé un système de notation pour évaluer les systèmes électoraux selon l'incitation à cultiver une réputation personnelle. Selon leur théorie, les candidats ont la possibilité de cultiver un vote personnel<sup>18</sup>. Au Japon, les législateurs peuvent disposer de leurs propres organisations électorales (koenkai). Il leur faut toutefois tenir compte du système électoral. C'est dans le système à liste fermée que la réputation personnelle est la moins importante. Il assujettit en effet les parlementaires à la suprématie du parti, à moins que celui-ci leur permette de s'engager librement dans les débats.

### **La suprématie des partis et le frein au bipartisanisme**

Le processus législatif japonais a besoin du bipartisanisme. Le rôle du Parlement est diminué quand le parti au pouvoir ne trouve rien de positif dans les propositions de l'opposition et vice-versa. Si les législateurs se limitent à suivre l'orientation de leur parti, l'adoption des projets de loi du gouvernement à la Chambre devient protocolaire. Mais surtout, une atmosphère partisane diminue la viscosité du Parlement, c'est-à-dire sa capacité de résister à une proposition législative de l'exécutif, de la modifier ou de la bloquer.

Le bipartisanisme, comme nous le soutenons dans le présent article, peut se construire au niveau du parti et au niveau individuel. Au niveau du parti, il est synonyme de consensualité et la Diète japonaise en offre des exemples. Ainsi, le projet de loi modifiant la loi électorale a été approuvé par le Comité spécial du système électoral avec l'appui du parti au pouvoir et de l'opposition<sup>19</sup>. Le projet de loi sur les organismes sans but lucratif est devenu loi le 19 mars 1998 avec l'appui unanime de tous les partis politiques. Le projet de loi visant à venir en aide financièrement et autrement aux personnes enlevées par la Corée du Nord qui sont retournées au Japon constitue un autre bon exemple à cet égard. Il a été déposé par le président du Comité de la santé, du travail et de l'aide sociale de la Chambre des représentants et il a été adopté à l'unanimité à la 155<sup>e</sup> session extraordinaire. Deux projets de loi de sanctions contre la Corée du Nord ont été adoptés en

2004 avec l'appui des partis au pouvoir et du Parti démocrate du Japon (PDJ), la plus forte opposition à la Chambre, et la même chose s'est produite pour le projet de loi devant établir des zones spéciales de réforme structurelle, qui a été adopté à la 155<sup>e</sup> session extraordinaire. Plus récemment, soit pendant la 164<sup>e</sup> session, en 2006, le PLD, le Nouveau Komeito, membre de la coalition au pouvoir, et le PDJ (opposition) se sont mis d'accord sur un projet de loi de réglementation des médias. Cependant, au niveau individuel, de telles situations sont rares. Comme le comportement des parlementaires, tant des partis au pouvoir que des partis d'opposition, est guidé par les décisions des partis au Japon, le bipartisanisme a peu de chance de s'épanouir.

### **Conséquence de la suprématie des partis sur le perfectionnement professionnel des membres de la Diète**

Des membres informés sont mieux en mesure de contribuer aux politiques publiques à la Diète. C'est pourquoi l'efficacité de la Diète et de ses comités repose sur des membres experts et professionnels. En théorie, la Diète offre la possibilité aux législateurs de développer leur expertise et leur professionnalisme tout au long de leur carrière parlementaire. Par exemple, les comités sont en mesure d'offrir aux parlementaires toutes sortes d'incitatifs et de possibilités de perfectionnement et ils les encouragent notamment à se spécialiser dans un domaine de politique<sup>20</sup>, ce qui les occupe, leur permet de se sentir utiles<sup>21</sup> et leur offre une participation plus active et plus enrichissante à la gestion des affaires publiques<sup>22</sup>. L'important, dans les activités susmentionnées, est la possibilité, pour les législateurs, de s'engager dans une discussion libre à la Diète et dans ses comités. Si on leur donnait une grande marge de manœuvre, ils seraient encouragés à se concentrer davantage sur les questions de politique et à exprimer spontanément leur opinion, même si elle ne correspondait pas à la position de leur parti. Le sentiment de confiance en soi serait favorisé et le législateur serait mieux disposé à participer et à prendre des risques. Le professionnalisme signifie que le législateur est passionné par ses activités parlementaires et libre de décider ce qui convient le mieux à la circonscription et au pays.

Outre la rédaction des lois, le Parlement exerce d'autres fonctions, comme la légitimation latente, la formulation des intérêts et la supervision administrative<sup>23</sup>. Or, il ne peut s'acquitter de ces fonctions efficacement que si les législateurs se sentent à l'aise d'intervenir librement à la Diète. En permettant à différents points de vue d'être exprimés, le Parlement s'acquitte d'un rôle important de légitimation latente. Dans le cas de la formulation des intérêts, les points de vue constructifs des législateurs servent de rempart contre l'intérêt spécial d'un groupe particulier. La supervision administrative constitue une autre fonction importante d'une



---

assemblée législative moderne. Là aussi, la liberté des députés est vitale.

### Gouvernement de cabinet et gouvernement de premier ministre

---

Au Japon, le premier ministre est aussi, habituellement, le président du plus grand parti d'habitude (le PLD en l'occurrence, pendant la majeure partie de l'après-guerre). En tant que chef de parti, il peut influencer les décisions du parti et la nomination des candidats aux élections de la Diète, ce qui lui permet d'user du bâton et de la carotte comme bon lui semble. Il a donc la possibilité d'imposer des restrictions aux interventions des parlementaires de son parti à la Diète.

En théorie, un gouvernement de cabinet est plus démocratique dans son approche qu'un gouvernement du premier ministre. Le processus législatif japonais mérite une réforme démocratique plus pragmatique, qui devrait reposer sur les grands principes suivants. Premièrement, les membres des partis devraient jouir d'une plus grande liberté à la Chambre et au sein des comités. Deuxièmement, le bipartisanisme est nécessaire pour que la législation soit efficace. Pour le favoriser, l'opposition ne devrait pas toujours s'opposer aux propositions du parti au pouvoir et le parti au pouvoir ne devrait pas rejeter d'emblée les propositions de l'opposition. Troisièmement, selon le modèle de Westminster, le premier ministre devrait abandonner soit la présidence de son parti, soit la direction de la Chambre. Le principe fondamental de la démocratie parlementaire est la prise de décisions démocratiques au sein de l'assemblée législative. D'après ce principe de base, le Japon devrait entreprendre une réforme tant dans le processus législatif que dans la politique des partis.

### Notes

---

1. K.V. Kesavan, « The Role of Parliamentary Committees in Japan », dans K.V. Kesavan (dir.), *Parliamentary Committees in Japan and India: Their Functions and Relevance*, New Delhi, Manak Publications Pvt. Ltd., 2003, p. 38.
2. The House of Representatives, *The National Diet of Japan*, Tokyo, Secrétariat de la Chambre des représentants, 2005, p. 11.
3. J.A.A. Stockwin, *Governing Japan*, Oxford, Blackwell Publishers, 1999, p. 114.
4. Wada Shuichi, « The Election System and Political Reform », dans Otake Hideo (dir.), *How Electoral Reform Boomeranged : Continuity in Japanese Campaigning Style*, Tokyo, Japan Center for International Exchange, 1998, p. 173.
5. Akira Miyoshi, « The Diet in Japan », dans Philip Norton et Nizam Ahmed (dir.), *Parliaments in Asia*, Londres, Frank Cass, 1999, p. 84.
6. Gary W. Cox, *The Efficient Secret: The Cabinet and the development of Political Parties in Victorian England*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, p. 139.
7. *Yomiuri Shimbun*, Tokyo, 15 octobre 2005.
8. *Ibid.*
9. « Uriagezei Zohan-giin e kibishiku taisho » (Le PLD décide d'être strict avec les opposants à la taxe de vente), *Asahi Shimbun*, Tokyo, 3 mars 1987, p. 1.
10. Wada Shuichi, « Generational Change and Political Upheaval », dans Otake Hideo (dir.), *Power Shuffles and Policy Process*, Tokyo, Japan Center for International Exchange, 2000, p. 213.
11. Données sessionnelles fournies par le Bureau de recherche et de référence législative, Bibliothèque de la Diète nationale, et compilées par l'auteur.
12. Nizam Ahmed, *The Parliament of Bangladesh*, Burlington (Vermont), Ashgate, 2003, p. 161; Malcolm Shaw, « Conclusion », dans John D. Lees et Malcolm Shaw (dir.), *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Durham (Caroline du Nord), Duke University Press, 1979, p. 247.
13. Shaw eds. *op. cit.* p. 354. Press, p. 354.
14. Anthony King, « Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 1, n° 1, 1976, p. 11-36.
15. Nizam Ahmed, « Parliament-Executive Relations in Bangladesh », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 3, n° 4, 1997, p. 71.
16. David R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974, p. 18.
17. Richard F. Fenno, *Home Style: House Members in Their Districts*, Boston, Little, Brown, 1978; Gary C. Jacobson, *The Electoral Origins of Divided Government: Competition in U.S. House Elections, 1946-1988*, Boulder, Westview Press, 1990.
18. John M. Carey et Mathew Soberg Shugart, « Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas », *Electoral Studies*, vol. 14, n° 4, 1995, p. 417-439.
19. Junko Hirose, « The Legislative Record: The Japan National Diet in 2004 », *Japanese Journal of Political Science*, vol. 5, n° 4 (novembre 2004), p. 329.
20. Hugh V. Emy, *The Politics of Australian Democracy*, 2<sup>e</sup> édition, Melbourne, Macmillan, 1978, p. 406.
21. Michael Rush, « Parliamentary Committees and Parliamentary Government: The British and Canadian Experiences », *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 26, n° 2, 1983, p. 151.
22. Michael Jogerst, *Reform in the House of Commons: the Select Committee System*, Lexington, University Press of Kentucky, 1993, p. 26.
23. Philip Norton, *Does Parliament Matter?*, Londres, Harvester, 1993, p. 203.