Japon : des Forces d'autodéfense à l'Armée de défense nationale. Autopsie d'un changement potentiel de paradigme

Japan. From Self-Defense Forces to National Defense Army. Examination of a potential change of paradigm

Japón : de las Fuerzas de autodefensa a la Armada de defensa nacional.

Autopsia de un cambio potencial de paradigma

Éric Seizelet

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/mots/21622>

DOI : 10.4000/mots.21622

ISSN : 1960-6001

Éditeur

ENS Éditions

Édition imprimée

Date de publication : 19 mai 2014

Pagination : 95-106

ISBN : 978-2-84788-542-2

ISSN : 0243-6450

Référence électronique

Éric Seizelet, « Japon : des Forces d'autodéfense à l'Armée de défense nationale. Autopsie d'un changement potentiel de paradigme », *Mots. Les langages du politique* [En ligne], 104 | 2014, mis en ligne le 19 mai 2016, consulté le 22 avril 2022. URL : <http://journals.openedition.org/mots/21622> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/mots.21622>

Japon : des Forces d'autodéfense à l'Armée de défense nationale. Autopsie d'un changement potentiel de paradigme

Le 27 avril 2012, la direction du Parti libéral-démocrate (PLD) alors dans l'opposition adoptait son « projet de révision de la Constitution du Japon », qui concrétisait l'offre politique du 9 avril précédent en vue des prochaines élections générales¹. Si ce document ne préjuge en rien du sort définitif du nouveau chapitre 2 en cas de révision effective de la Constitution – objectif inscrit dans les statuts fondateurs du PLD de 1955 –, il constitue néanmoins une pièce capitale dans le débat autour des institutions japonaises. À cela, plusieurs raisons.

D'une part, il fixe la doctrine du principal parti de gouvernement japonais. Revenu aux affaires après les élections générales de décembre 2012, celui-ci cherche à se démarquer sensiblement de l'écriture et de la lecture du « pacifisme constitutionnel » de l'actuelle loi fondamentale de 1947, en éclaircissant des dispositions jugées par lui ambiguës, voire controversées.

D'autre part, l'initiative du PLD obligera l'ensemble des forces politiques présentes à la Diète à se déterminer par rapport à ce projet. Elle constituera nécessairement une base de discussion incontournable avec ces mêmes forces pour atteindre la majorité qualifiée des deux tiers dans les deux chambres, et nécessaire pour enclencher une initiative parlementaire de révision, préalable à son adoption définitive à la suite d'un référendum national.

Un tel document marque en outre les limites de la politique de « révision interprétative » de la Constitution, conduite par tous les gouvernements conser-

1. Texte intégral de ce document sur le site suivant : http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-109.pdf. Consulté le 13 mai 2013. Ce texte est assorti d'une présentation générale à destination du grand public à laquelle il sera fait plusieurs fois référence dans ce propos. Voir http://www.jimin.jp/policy/pamphlet/pdf/kenpou_qa.pdf. De toutes les propositions du PLD en faveur de la révision, ce document est le plus achevé. Il comporte 102 articles regroupés en 11 chapitres, très étroitement calqués sur le modèle de l'actuelle loi fondamentale, avec des rajouts, des suppressions, des modifications plus ou moins substantielles. Parmi ces dernières, on note la réécriture de l'article 9 sur le pacifisme constitutionnel et l'ajout d'un chapitre – le chapitre 9 – sur les dispositifs d'urgence et d'exception. Du point de vue méthodologique, le PLD n'a donc pas choisi de présenter un projet entièrement nouveau, mais de se démarquer de la Constitution en vigueur.

vateurs de l'après-guerre. Comme la procédure de révision formelle de la loi fondamentale, particulièrement lourde, est longtemps restée virtuellement impossible en l'état des forces politiques et de l'opinion, le PLD avait adopté une stratégie à double détente : d'une part, interpréter le pacifisme constitutionnel dans un sens conforme à la politique mesurée, certes, mais constante de remilitarisation de l'archipel, et affermir ainsi la légitimation – contestée – des FAD ; d'autre part, depuis les années quatre-vingt-dix, accroître non seulement les capacités, mais aussi les missions des Forces d'autodéfense (en japonais *jieitai*) créées en 1954, à travers un activisme législatif soutenu et inédit.

Enfin, le contexte politique de 2012 a offert aux conservateurs une fenêtre d'opportunité à la révision de la Constitution de 1947 : affaiblissement de la gauche japonaise et plus généralement des relais d'opinion – syndicaux, médiatiques et intellectuels – qui étaient les vecteurs traditionnels du pacifisme constitutionnel version 1947 ; glissement à droite des rapports de force à l'intérieur même du PLD ; opinion non fondamentalement hostile au principe même de la révision ; retour au pouvoir, avec Shinzô Abe, de l'une des personnalités les plus emblématiques de la droite nationaliste nipponne² ; adoption en 2007 d'une loi sur l'organisation du référendum constitutionnel qui faisait jusque-là défaut ; retour à l'existence d'une majorité cohérente dans les deux chambres à la suite du renouvellement partiel de la Chambre des conseillers en juillet 2013.

La nouvelle dialectique entre « sécurité » et « pacifisme »

L'intitulé même du nouveau chapitre 2 est déjà un indice de la volonté du PLD de marquer de nouvelles priorités. Il n'est plus question de « renonciation à la guerre », *sensô hôki*, mais de « sécurité », *anzen hoshô*, concept qui figurait déjà dans son « projet de nouvelle Constitution », *shin kenpô sôan*, de novembre 2005. Cette expression marque un changement de finalité dans la politique de défense : la référence explicite à la « renonciation à la guerre » apparaissait comme une contrainte pesant sur l'ensemble de la politique de défense et de sécurité ; désormais, il s'agit de promouvoir la « sécurité » de l'archipel, terme plus englobant que celui de la seule défense du territoire. D'autre part,

2. Conformément à l'usage japonais, nous placerons dans cet article les patronymes avant les prénoms. En juillet 2006, M. Abe a rendu public son manifeste, « Pour un Japon magnifique », *utsukushii nihon*, dans lequel il plaide en faveur d'une refonte du système politico-administratif hérité de l'après-guerre. La texte a été accueilli très favorablement par les historiens et politiciens révisionnistes. M. Abe a piloté la révision de la loi-cadre sur l'éducation de 1947 en y supprimant toute référence à l'éducation obligatoire et en réintroduisant le patriotisme dans l'instruction scolaire. Il est enfin favorable, à titre personnel, au pèlerinage des hommes politiques au très controversé sanctuaire *Yasukuni* qui demeure en Asie le symbole même du militarisme japonais. Sur l'offre politique du 9 avril destinée à nourrir le programme du PLD en cas d'élections générales anticipées, et dans laquelle figurent, en termes généraux, les principaux points concernant la révision constitutionnelle à venir, voir le quotidien *Asahi shinbun*, 9 avril 2012.

la constitutionnalisation de cette notion de sécurité confirme la tendance à la « déterritorialisation » de la défense japonaise, ainsi que la légitimité des actions extérieures des nouvelles forces armées. On a donc affaire à un changement de paradigme dans le projet du PLD : c'est désormais sous l'angle de la sécurité – et non plus de la renonciation à la guerre – que se décline ce nouveau chapitre.

Les intentions du PLD s'affichent nettement dans l'organisation textuelle du nouvel article 9 de la Constitution. Alors que le chapitre 2 de l'actuelle loi fondamentale a pour titre « La renonciation à la guerre », disposition déclinée en trois aspects – renonciation à la guerre comme « droit souverain de la nation », c'est-à-dire à « la menace et à l'usage de la force dans le règlement des litiges internationaux », à « la détention de tout potentiel de guerre », au « droit de belligérance de l'État » –, la proposition du PLD dilue la référence pacifiste dans trois paragraphes : le premier consacré au pacifisme, *heiwa shugi*, stricto sensu, le second à l'ADN et le troisième à l'intégrité du territoire.

Le pacifisme ne disparaît donc pas de la nouvelle mouture de l'article 9 mais, s'il est cité en premier, il n'est plus que l'un des éléments d'un dispositif global sur la sécurité. En ce sens, tant au plan de la rédaction que du contenu, l'ancien article 9 avait plus de cohérence. De plus, ce paragraphe sur le pacifisme représente quatre lignes sur les vingt-deux que compte la nouvelle version du chapitre 2, soit moins de 20 % de l'ensemble. Le terme même de paix, *heiwa*, apparaît à trois reprises dans l'article, mais accolé à la notion de sécurité à deux reprises, conformément à la rhétorique militaire traditionnelle. Celui de pacifisme n'apparaît jamais dans le corps du texte, alors que la référence à l'ADN apparaît à six reprises, soit le double des occurrences du mot paix. Le passage sur le pacifisme reprend presque textuellement le paragraphe 1 de l'article 9 actuel, mais avec une omission de taille : la renonciation à la guerre n'est plus qualifiée d'« éternelle », *eikyû ni*. La position pacifiste du Japon est donc confirmée, mais elle ne constitue plus une posture de principe qui s'imposerait aux générations futures et serait investie d'une valeur en quelque sorte supra-constitutionnelle. En d'autres termes, contrairement à l'article 9 actuel, le pacifisme s'ancre désormais dans un cadre constitutionnel précis – celui voulu par le PLD – dans la limite et les contraintes imposées par lui. Son rappel est d'ailleurs assorti d'une précision selon laquelle la « disposition précédente [de l'article 9-1 sur le pacifisme] ne fait pas obstacle au droit à l'autodéfense », *jieiken*, ce qui est une manière de conjurer définitivement le risque de voir le rappel de la référence pacifiste disqualifier le droit du Japon de se défendre en cas d'agression. Une précision qui ne figurait pas dans le texte de 2005, mais qui ne fait en réalité que rappeler une position constante du gouvernement³ et

3. Cette expression de « droit à l'autodéfense » ou de « capacité d'autodéfense », *jieiryoku*, constitutionnellement licite, se distingue de la notion de « potentiel de guerre », interdite par la Constitution. Voir par exemple les déclarations de Kimura Seiichi, directeur de l'Agence de défense, Chambre des représentants, Commission des finances, 22 décembre 1954.

qui ne constitue pas, on le signalera, un rempart constitutionnel contre la possibilité éventuelle pour le Japon de se doter de l'arme nucléaire à des fins d'autodéfense, comme le gouvernement l'a maintes fois rappelé à la Diète depuis mai 1957. Cette précision met fin aux spéculations selon lesquelles le pacifisme constitutionnel serait synonyme de démilitarisation et impliquerait le démantèlement ou la reconversion des FAD. Il est vrai que cette lecture littérale, pour ne pas dire fondamentaliste, de l'article 9 n'a plus vraiment cours en dehors d'un cénacle étroit de constitutionnalistes, mais le PLD a sans doute préféré garantir par cette formule une lecture non équivoque du pacifisme.

La transition vers une « Armée de défense nationale »

Cette nouvelle dénomination des FAD est sans conteste l'élément le plus nouveau du projet du PLD. L'article 9-2 viendrait se substituer entièrement à l'alinéa 2 de l'ancien article 9. La création des FAD en 1954 avait soulevé, on le sait, une longue controverse entre le PLD et l'opposition, surtout à gauche, sur la constitutionnalité des FAD, controverse qui avait même eu à plusieurs reprises des prolongements judiciaires autour non seulement des FAD mais de la garantie constitutionnelle d'un « droit à vivre dans la paix ». La polémique touchait non seulement la conformité constitutionnelle des FAD, mais aussi leur identité militaire, les gouvernements successifs s'employant soit à nier celle-ci – au moins dans un premier temps –, soit à en relever les spécificités qui les distinguaient des forces armées d'autres pays. Le désignant *Forces d'autodéfense* intégrait une distinction qui alimentait le doute sur la nature réelle des FAD. En privé, les faucons du PLD, mais aussi nombre de cadres militaires, s'insurgeaient contre cette expression parce qu'elle brouillait les marques aux yeux de l'opinion et occultait l'importance des enjeux de défense nationale pour le pays. Désormais, le statut des FAD est rehaussé : leur existence constitutionnelle est garantie, et leur recatégorisation en « Armée » (*gun*) de défense nationale, longtemps taboue, lève toute ambiguïté. Le Premier ministre a justifié curieusement ce changement de dénomination en arguant que le terme *jieitai* laissait supposer que les FAD étaient davantage préoccupées de leur propre sécurité que de celle de la nation... tout en admettant par ailleurs que, vues de l'étranger, les FAD étaient considérées comme une armée à part entière⁴. Toutefois, lors de la campagne électorale en vue des élections générales de décembre 2012, en tant que président du PLD, M. Abe avait, entre autres, justifié le changement de dénomination du point de vue du droit international, arguant que les FAD pouvaient ne pas être reconnues comme « membres des forces armées » au sens de la Convention de Genève de 1949, et qu'en consé-

4. Shinzô Abe, Chambre des conseillers, séance plénière, 1^{er} février 2013.

quence leurs membres ne pourraient pas bénéficier du traitement réservé aux prisonniers de guerre. La transformation des FAD en ADN se justifiait ainsi par la nécessité de protéger les militaires japonais susceptibles d'être capturés par l'ennemi⁵. Le texte du PLD parle également de « militaires », *gunjin*, et non plus de membres des FAD, *jieikan*. Il est possible d'ailleurs d'établir un parallèle avec le changement de dénomination de l'Agence de défense rehaussée en ministère de plein exercice, *bôeishô*, en 2007. Le document précité de 2005 évoquait déjà l'existence d'une « Armée d'autodéfense », *jieigun*. Cette dénomination hybride n'était sans doute pas satisfaisante car elle pouvait être interprétée comme une réminiscence de l'ancien régime. En outre, elle entretenait une certaine confusion sur l'étendue des missions de ces nouvelles forces armées en laissant entendre que ces dernières étaient limitées à la protection du territoire et de ses espaces avoisinants, et elle était peu adaptée aux nouvelles menaces auxquelles l'archipel pouvait être confronté, comme le terrorisme. Désormais, l'article 9-2-1 du projet consacre le droit explicite du Japon à « détenir une Armée de défense nationale ».

Conséquence du changement de statut des FAD, le texte du PLD évoque, dans son article 9-2-5, la mise en place de tribunaux spécialisés pour les militaires « ayant commis des infractions dans leurs fonctions ou violé les secrets de l'Armée de défense nationale ». Le texte du PLD ne précise ni la composition ni la dénomination de ces tribunaux, mais il s'agit bien d'une juridiction militaire. C'est évidemment un tournant par rapport au droit positif : la Constitution actuelle n'autorise pas en effet la création de tribunaux spéciaux et les membres des FAD qui commettent des infractions sont jugés par les tribunaux de droit commun. Toutefois, le PLD ne semble pas considérer que les tribunaux militaires constituent des tribunaux spéciaux, puisqu'il confirme l'interdiction constitutionnelle de création de ce type de juridiction. L'article 76 du projet reprend d'ailleurs l'ancienne mouture selon laquelle « tout le pouvoir judiciaire est confié à la Cour suprême et aux tribunaux inférieurs créés par la loi ». Ces tribunaux militaires devraient donc faire partie intégrante de la définition du pouvoir judiciaire. Il est cependant permis de se demander s'ils seraient réellement soumis au pouvoir de régulation de la Cour suprême.

La position du PLD relance également les spéculations sur la mise en place d'une véritable fonction publique militaire dotée d'un statut particulier et d'un code de justice spécifique. Un autre argument va dans le même sens : selon le document explicatif mentionné plus haut, les juges, procureurs et avocats appelés à servir dans ces tribunaux seraient « principalement » des militaires. En outre, ces tribunaux militaires auraient vocation à juger également les « autres fonctionnaires civils relevant de l'ADN ». Cette formulation est pour

5. *Yomiuri shinbun* du 28 novembre 2012. Ce journal avait, dans son propre projet de révision constitutionnelle datant de 2004, plaidé la transformation des FAD en « Forces armées », *guntai*.

le moins ambiguë : s'agit-il de viser les seuls agents travaillant pour le ministère de la Défense, ou l'ensemble des fonctionnaires qui, à un titre ou un autre, de façon même ponctuelle, sont amenés à travailler pour la défense du pays ? A priori, le texte ne devrait pas concerner les salariés et employés du secteur privé, même travaillant pour la défense nationale. Pour le PLD, la mise en place de tribunaux militaires se justifie par trois considérations : 1) la protection du secret défense ; 2) la sophistication et technicisation grandissante des questions militaires ; 3) une plus grande réactivité dans les situations de crise. Précaution utile, le document du PLD précise qu'il sera toujours possible d'interjeter appel d'une décision de ces tribunaux, mais il ne précise pas devant quel type de juridiction. Il reste muet sur les autres garanties des droits de la défense et la publicité des débats, laissant au législateur le soin d'en décider.

Vers une normalisation des missions de l'ADN

Cette normalisation est tout entière inscrite dans l'article 9-2-1 et 3. L'ADN a pour mission de « protéger la paix et l'indépendance du Japon et d'assurer la sécurité de sa population et du pays ». En sus de cette mission fondamentale de défense, elle est également « autorisée à exercer les activités de coopération internationale nécessaires à la sauvegarde de la paix et de la sécurité de la communauté internationale, ainsi que celles se rapportant au maintien de l'ordre public, à la protection de la liberté et de la vie des citoyens ». Cette disposition, très proche du texte de novembre 2005, vient constitutionnaliser les activités et missions décrites à l'article 3 de la loi précitée de création des FAD, mais aussi dans le cadre d'autres dispositions législatives sur, par exemple, l'organisation de la défense civile dans le cadre de la loi sur la protection des populations, ou en cas de réaction contre une attaque armée. Toute la partie de l'ancien article 9 relatif à la non-reconnaissance du droit de belligérance de l'État, à l'interdiction de la détention de tout potentiel de guerre, *senryoku*, disparaît.

Le changement est ici considérable. D'abord, l'ADN pourra participer à toutes les actions de coopération internationale impliquant ou non l'usage de la force, qu'elles soient autorisées ou non par l'Organisation des Nations unies. Ceci implique bien évidemment que l'ADN pourra se déployer plus facilement à l'étranger. La disparition de la référence à la prohibition de la détention de tout potentiel de guerre lèvera aussi les restrictions sur la notion de « potentiel d'autodéfense », *jieiryoku*, que les majorités conservatrices interprétaient jusqu'à présent comme une alternative à leur prohibition. En clair, corrélativement à la fin de l'interdiction du droit de belligérance de l'État, l'ADN pourrait se doter de capacités offensives, de dispositifs de projection de puissance et de ravitaillement en vol, se livrer le cas échéant à des frappes préventives, plus généralement participer activement à des actions d'autodéfense collective,

occuper et administrer un territoire étranger, instaurer des blocus, contrôler les navires neutres, arraisonner les bâtiments ennemis, procéder à l'évacuation et au sauvetage de ressortissants japonais en péril à l'étranger – toutes actions impossibles ou compliquées à conduire dans le cadre juridique actuel. Certes, il appartiendra au législateur d'encadrer ces missions et activités, mais on imagine mal que le Parlement japonais maintienne ou impose des contraintes nuisant à la crédibilité internationale des forces japonaises et à ses capacités de dissuasion, que la révision éventuelle de la Constitution a précisément pour objet de lever et de renforcer.

Cette normalisation aura également des effets secondaires non négligeables : d'une part, elle pourra impliquer ou légitimer une augmentation du budget de la défense et vraisemblablement des effectifs légaux de l'ADN. D'autre part, devenu une puissance militaire « normale », le Japon pourrait tout aussi bien devenir un pays qui compte sur le marché des armements : les restrictions mises en place en 1967 sur les exportations de matériels et équipements militaires et déjà progressivement assouplies depuis 1985 au profit des États-Unis, pourraient être à nouveau allégées. C'est d'ailleurs une revendication des milieux d'affaires qui souhaitent stimuler la commande militaire, et des gouvernements conservateurs favorables au développement d'une industrie de la défense moins dépendante de l'allié américain. Naturellement, ces évolutions ne sont pas certaines mais la révision de l'article 9 les rendra possibles. Enfin, le PLD attend sans doute de la combinaison du changement de dénomination et de la constitutionnalisation des missions de défense de l'ADN un changement psychologique dans l'opinion : alors que les sondages d'opinion, très favorables aux FAD, privilégient la lutte contre les calamités et désastres naturels sur leur missions spécifiquement militaires, la nouvelle version de l'article 9 valorise au contraire les activités de défense, nationales et internationales.

Le maintien de l'intégrité du territoire

Il s'agit là aussi d'une disposition nouvelle du projet du PLD figurant à l'article 9-3. Selon cette disposition, « l'État, en vue d'assurer la souveraineté et l'indépendance du pays, et avec le concours de la population, *kokumin to kyōryoku shite*, assure l'intégrité de son espace territorial terrestre, maritime et aérien et veille à la protection de ses ressources naturelles ». Cet article a donc deux aspects : l'un – classique – concerne l'intégrité du territoire ; l'autre – plus nouveau – est économique et vise à garantir l'exploration, l'accès et l'exploitation des ressources dont ces espaces seraient dépositaires. Selon le PLD, ce texte fait écho au préambule du nouveau projet selon lequel, entre autres, « le peuple japonais se déclare prêt à établir un État... animé de la volonté de

protéger par lui-même la nation et le pays natal avec courage et fierté». Cependant, le PLD souligne qu'en dépit de discussions internes, l'idée d'introduire « un devoir des citoyens de protéger la nation » a finalement été rejetée car « elle aurait conduit à s'interroger sur le service militaire ». Cette mise au point n'a pas fait taire les spéculations sur l'éventualité d'un retour à la conscription. En effet, deux lectures peuvent être faites de ce passage : soit l'inscription dans le marbre constitutionnel du devoir dont il s'agit aurait relancé les spéculations sur le service militaire, que le PLD, de toute façon, n'avait pas l'intention de réintroduire ; soit, au contraire, pressentant les difficultés et les controverses sur la réintroduction éventuelle du service militaire, le PLD aurait préféré s'en tenir à une formule plus vague, celle du *concours de la population*, qui aurait autorisé le retour à la conscription non pas comme une conséquence directe du devoir constitutionnel de défense, mais comme une opportunité laissée le cas échéant au législateur. Ajoutons que l'article 18 de la Constitution actuelle stipule que « nul ne peut être astreint à sujétion servile. Nul ne peut être soumis à des contraintes forcées contre sa volonté en dehors des peines prévues pour crimes et délits ». C'est cet article 18 qui fonde traditionnellement la prohibition constitutionnelle de la conscription, mais la majorité a toujours pris soin d'exclure de cet article les membres des FAD⁶. Dans sa nouvelle mouture, la première partie de l'article 18 serait supprimée et la seconde partie maintenue, mais dans un contexte bien différent : la valorisation de la défense nationale, le concours des populations au maintien de l'intégrité territoriale et la transformation du statut des FAD ne permettraient sans doute plus de considérer l'intégration dans l'ADN, quelle que soit sa forme, comme une « contrainte forcée ».

La protection de l'intégrité du territoire est une préoccupation grandissante au sein du PLD et le Premier ministre Shinzô Abe en a fait une priorité de son second mandat⁷. On ne peut qu'y voir un écho des conflits territoriaux entre le Japon et ses voisins. Takeshima avec la Corée du Sud, les îles Senkaku avec la multiplication des incursions chinoises et taïwanaises dans les eaux territoriales revendiquées par Tôkyô, et les Kouriles tombées dans l'escarcelle soviétique à la fin de la seconde guerre mondiale. En constitutionnalisant le maintien de l'intégrité du territoire sans toutefois citer nommément les lieux de conflit, le PLD entend faire comprendre à ses voisins qu'il ne saurait guère y avoir de marge de négociation dans des espaces qui relèvent par nature de la souveraineté territoriale de l'archipel. En outre, il suggère que le Japon renforcera les moyens de surveillance et de contrôle de ces espaces territoriaux par l'Agence de sécurité maritime, voire l'ADN. Enfin, la référence en apparence sibylline au « concours de la population » signifie que le gouvernement japo-

6. Réponse écrite du gouvernement, Chambre des représentants, séance plénière, 10 mars 1981.

7. Préoccupation affichée avant même les élections de décembre 2012 : voir *Nihon keizai shinbun*, 31 octobre 2012.

nais entend obtenir le soutien du peuple japonais et des collectivités territoriales dans cette politique de maintien de l'intégrité du territoire par la systématisation d'actions d'information, d'éducation et de sensibilisation ayant déjà eu lieu ponctuellement dans le passé à propos des Kouriles. Quant à la protection des ressources naturelles, elle vise les ressources halieutiques et les richesses en hydrocarbures, en particulier dans les îles Senkaku. Le texte du PLD ne dit pas que le Japon revendique le monopole de ces ressources, mais il est clair qu'en liant leur accès – et leur exploitation – à des espaces relevant de la souveraineté territoriale japonaise, le PLD entend couper court aux tentatives éventuelles de dissociation entre contentieux territorial et coopération économique. Dans son commentaire de présentation, le PLD, qui se garde bien de nommer les îles litigieuses, s'efforce toutefois de lisser, voire de minimiser, l'impact de cette nouvelle disposition en soulignant qu'elle ne « comporte pas de disposition militaire », que l'objectif qu'elle prescrit concerne en priorité la « construction d'installations publiques telles que des phares et des haltes portuaires ». En bref, il s'agirait d'assurer la présence du Japon dans ses « îles éloignées », *ritô*, – et de rappeler que les « activités de production conduites par le secteur privé dans ces secteurs concourent également, de façon importante, à la sécurité du pays ». Toutefois, dans le projet de nouveau plan défense nationale proposé conjointement par le comité sur la défense nationale et la commission d'étude sur les questions de sécurité du PLD, le parti majoritaire se prononce pour la mise sur pied d'un corps de Marines spécialisé dans la défense et la protection de ces îles⁸. On s'achemine donc bien vers une militarisation à terme de certains au moins de ces territoires contestés.

Le sort incertain du contrôle civil

La notion de « contrôle civil », *bunmin tōsei*, est l'un des principes de base de l'organisation démocratique du système de prise de décision dans le domaine de la défense. Dans la pratique, et principalement depuis le début des années quatre-vingt-dix, les militaires japonais ont été de plus en plus associés au processus de décision politique et les obstacles juridiques qui faisaient écran aux contacts directs entre les cadres des FAD et les élites politico-administratives ont été levés. Le document du PLD n'y fait pas allusion directement, mais il renferme des dispositions qui montrent que cette préoccupation ne lui a pas été étrangère. D'abord, le nouvel article 9-2-1 place l'ADN sous l'autorité du Premier ministre qualifié de « commandant suprême de l'ADN », *saikō shireikan*. Cette qualité est rappelée à l'article 72-3 du projet de Constitution sur les fonctions du Premier ministre. Il y est dit que « Le Premier ministre, en tant que

8. *Asahi shinbun*, 24 avril 2013.

commandant suprême, dirige l'Armée de défense nationale ». Cette nouvelle titulature est appelée à résoudre les difficultés d'interprétation de l'article 7 de l'actuelle loi sur les FAD, qui stipule que le Premier ministre « en tant que représentant du Cabinet dispose du pouvoir suprême de direction et de contrôle » de ces forces : d'une part, le texte de cet article 7 suggère que ce pouvoir ne peut être mis en œuvre que sur autorisation du conseil des ministres ; d'autre part, il laisse de côté la question de savoir s'il autorise le chef du gouvernement à donner directement des instructions aux FAD sans passer par le ministre de la Défense. La réponse serait désormais positive puisque le nouveau texte viendrait consolider la responsabilité du Premier ministre en tant que chef des armées. C'est la raison pour laquelle il n'est pas précisé non plus que le Premier ministre agit en cette qualité en tant que représentant du Cabinet.

La deuxième indication concerne le maintien du principe de *prédétermination législative* : les missions des FAD, l'organisation de l'ADN, son contrôle, les modalités du secret défense, les tribunaux militaires sont mis au point, créés ou accomplis « dans le cadre des dispositions prévues par la loi ». Plus particulièrement, les missions relatives à la protection de la paix et de l'indépendance nationale, ou concernant la sécurité du pays et de la population, « relèvent de l'approbation de la Diète, *kokkai shōnin*, et des autres contrôles ». Pour autant, certaines des interrogations demeurent : quelle est la nature des « autres contrôles » dont le projet du PLD fait état ? Le rappel de l'approbation nécessaire de la Diète n'implique pas que celle-ci soit nécessairement saisie de l'ensemble des missions accomplies par l'ADN, puisque le législateur est appelé à en définir le champ d'action. D'autre part, la tendance, depuis l'adoption des grandes lois sécuritaires dans les années quatre-vingt-dix, est à réduire, dans un souci d'efficacité et de rapidité, les possibilités de recourir à l'approbation de la Diète. En outre, le principe de prédétermination législative n'est pas dénué d'effets pervers. Le gouvernement et sa majorité gouvernementale peuvent toujours être tentés d'exclure de la loi certaines dispositions sensibles : celles en particulier relatives au type d'armement mis à la disposition de l'ADN dans l'accomplissement de ses missions, aux modalités de riposte et d'usage du feu. Ils pourraient y être d'autant plus tentés que la transformation des FAD en ADN devrait en toute logique conduire, sinon à un assouplissement des règles d'usage de la force, du moins à une plus grande autonomie de décision sur le terrain, à l'instar des pratiques en vigueur dans la plupart des États. L'article 9-2-2 du projet ne lève donc pas totalement les interrogations concernant le contrôle effectif de la Diète relativement aux missions et activités des FAD.

En revanche, l'article 66-2 éclaire le régime de la « clause civile » concernant l'accès aux portefeuilles ministériels : il indique en effet que « les ministres d'État ne peuvent être des militaires en activité », ce qui laisserait à d'anciens membres des FAD ou de l'ADN, retraités ou ayant quitté l'armée, la possibi-

lité d'entrer au Cabinet – conformément d'ailleurs à une pratique qui a eu tendance à se banaliser depuis les années 2000. Toutefois, la construction du nouvel article 66 proposée par le PLD est différente de l'ancienne : cette dernière indiquait que le Premier ministre et les ministres d'État doivent être des civils (obligation positive), *bunmin de nakereba naranai*. Dans sa nouvelle version, en stipulant qu'aucun membre du gouvernement ne peut être un militaire en activité (obligation négative), *gen'eki no gunjin de atte wa naranai*, le PLD présente une formulation qui indiscutablement favorise la promotion d'anciens militaires aux postes gouvernementaux, voire aux fonctions de Premier ministre, y compris par le biais de départs motivés par des considérations d'opportunité politique.

L'adoption des grandes lois sécuritaires ou de gestion des crises depuis 1992, et singulièrement depuis 1999, avait généré des interrogations sur la stratégie constitutionnelle des gouvernements conservateurs : une première tendance considérait que, dans le prolongement de la politique de révision interprétative de la loi fondamentale, la multiplication de ces dispositifs rendait finalement obsolète et inutile la voie escarpée d'une révision formelle. Selon une seconde tendance, le passage de ces lois controversées avait finalement accoutumé la classe politique et l'opinion à la possibilité d'ajustements plus substantiels. C'est cette dernière stratégie qui est à l'œuvre. Depuis le retour aux affaires de M. Shinzô Abe et du PLD, on assiste en effet à une nette réactivation du débat constitutionnel mis en sommeil depuis l'alternance de 2009. Mais la classe politique demeure divisée : le parti de la Restauration du Japon ainsi que le parti *Minna no tō* sont les plus favorables au projet du PLD et ils sont soutenus par des puissants organes de presse tels que le *Yomiuri* et le *Sankei*. Les autres formations politiques, tel le parti bouddhiste *Kōmeitō*, partenaire gouvernemental du PLD, attaché au maintien du pacifisme, sont réservées, ou hésitantes, à l'instar du parti démocrate japonais, hostile par ailleurs à la transformation des FAD en ADN. Les milieux les plus hostiles à la révision se situent à gauche de l'échiquier politique – le parti communiste japonais, notamment –, tandis que le grand quotidien *Asahi shinbun* se montre pour le moins circonspect. Le secrétaire général du PLD, M. Ishiba Shigeru, a déclaré dans une conférence de presse à Kumamoto, le 29 avril 2013, que l'un des enjeux des élections à la chambre des Conseillers devait être la révision de la Constitution, et notamment la transformation des FAD en ADN. Le projet du PLD ne se contente pas d'ailleurs de revoir l'article 9, mais porte sur l'ensemble de la loi fondamentale en introduisant d'autres dispositions périphériques qui ne sont pas sans rapport avec les questions de sécurité et de défense dans leur dimension psychologique ou politique : témoin la constitutionnalisation des emblèmes nationaux – le drapeau du Soleil Levant et l'hymne national *Kimi ga yo* – longtemps contestés par les grands syndicats d'enseignants ; ou celle

des dispositifs d'urgence et d'exception qui font cruellement défaut, selon les conservateurs, dans l'actuelle Constitution, et dont le principe même fut longtemps combattu par la gauche japonaise comme potentiellement liberticide.

Mais, en tout état de cause, la révision de la loi fondamentale ne sera pas un long fleuve tranquille. Car si, avec 325 sièges sur 480, la coalition qui réunit le PLD et le *Kômeitô* dispose depuis décembre 2012 d'une majorité qualifiée des deux tiers à la Chambre des représentants, cette même coalition ne dispose que de 135 sièges sur les 242 à la Chambre des conseillers depuis juillet 2013. Des discussions devront nécessairement s'ouvrir, d'abord au sein même de la coalition gouvernementale, puis à l'extérieur avec en point d'orgue une interrogation majeure : jusqu'où le PLD est-il prêt à négocier la nouvelle version de l'article 9 ? Enfin, il lui faudra convaincre une opinion publique favorable, d'après les sondages, au principe même de la révision, mais plus réservée sur la modification de l'article 9, même si l'issue tragique de la prise d'otages d'In Amenas en Algérie, en janvier 2013 – 10 morts du côté japonais – a choqué la population⁹.

Éléments de bibliographie

Sur les évolutions récentes de la politique de défense du Japon :

DELAMOTTE Guibourg, 2010, *La politique de défense du Japon*, Paris, PUF.

HUGHES Chris, 2010, *Japan's remilitarisation*, Londres, Routledge.

SEIZELET Éric, SERRA Régine, 2009, *Le pacifisme à l'épreuve. Le Japon et son armée*, Paris, Les Belles Lettres.

SHIGENOBU Tamura, 2010, *Nihon no bôei seisaku [La politique de défense du Japon]*, Tôkyô, Naigai shuppan kabushiki kaisha.

Sur la révision de la Constitution du Japon et plus particulièrement de son article 9 :

HOOK Glenn, McCORMACK Gavan éd., 2001, *Japan's Contested Constitution. Documents and Analysis*, Londres, New York, Routledge.

Ôsaka bengoshi-kai [Barreau d'Ôsaka], 2010, *Kempô dai 9 jô kaisei mondai to heiwashugi [Le problème de la révision de l'article 9 de la Constitution et le pacifisme]*, Tôkyô, Shinzansha.

SEIZELET Éric, 2008, « La vie politique au défi de la modernisation de la Constitution », *Questions internationales, Le Japon*, n° 30, mars-avril, p. 28-35.

9. Un sondage d'opinion du journal Asahi datant de mai 2007 indique que pour 80 % des sondés, la Constitution du Japon n'a pas démérité puisqu'elle a contribué à maintenir le Japon en paix. Si 60 % se déclarent éventuellement en faveur d'une révision, seuls 20 % approuveraient un changement de dénomination des FAD ; mais 50 % seraient favorables à une révision de l'article.