

MUTSUMI SHIMIZU

*Quelques problèmes
du système électoral
dans le Japon d'aujourd'hui*

La Constitution japonaise de 1946 adopte le système représentatif qui consiste à désigner par voie d'élection des hommes, les représentants, qui seront chargés, à la place du peuple, de la conduite des affaires de l'Etat. Dans ce cas la législation relative au système électoral est conçue pour refléter directement la volonté majoritaire des partis représentés à la Diète et reposant sur la mise en œuvre de leur programme. En fait, le système électoral actuel soulève quelques problèmes, qui sont des obstacles à une large représentation de la volonté du peuple. Aussi, allons-nous discuter ci-après quelques points que nous semblent importants, tant du point de vue des principes que de la réalité concrète concernant le système électoral et le Gouvernement du pays définis par la Constitution.

I. — L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE

A l'heure actuelle, nous constatons que les problèmes importants relatifs au droit de vote butent sur celui de l'égalité de poids des suffrages. Il existe en effet un déséquilibre entre l'importance de la population (ou du nombre des électeurs) et le nombre de ses représentants dans certaines circonscriptions électorales. Pour les élections à la Chambre des représentants, l'existence d'un écart de 1 à 5 constaté lors des élections de 1972 (c'était le cas de la première circonscription du département de Chiba par rapport à la cinquième circonscription du département de Hyôgo) a été jugée anticonstitu-

tionnelle par la Cour suprême (arrêt du 14 avril 1976). Le juge a estimé que la loi sur le système électoral n'autorisait pas la Diète à légaliser un tel écart, et il a relevé qu'en 1964, après l'augmentation de 19 sièges du nombre des représentants à la Diète, cet écart subsistait encore, alors que le délai habituellement nécessaire à la correction des déséquilibres était dépassé. La validité même des élections n'a cependant pas été remise en cause, compte tenu des troubles qu'une annulation aurait engendrés.

Par la suite, le déséquilibre a continué à se maintenir. Mais la Cour suprême n'a pas jugé inconstitutionnel un écart de 1 à 3,94 existant en 1980 entre la quatrième circonscription du département de Chiba et la cinquième circonscription du département de Hyôgo, bien qu'une minorité de six juges l'ait jugé anticonstitutionnel (arrêt du 7 novembre 1983). Ce jugement a eu un impact important sur le Parti libéral-démocrate (PLD) au pouvoir, mais le mouvement pour la correction des déséquilibres entre le nombre des représentants par circonscription, lancé par le PLD a été freiné, sous l'influence des critiques formulées par l'opposition et l'opinion publique. Le Parti libéral-démocrate propose des mesures de correction provisoires pour ramener le déséquilibre de 1 à 3, ce qui lui faciliterait l'obtention de l'unanimité à l'intérieur même du PLD (propositions d'accroître dans six circonscriptions le nombre des représentants de un et de réduire le nombre de un dans six autres circonscriptions, afin qu'il n'y ait pas de modification du nombre actuel des élus fixé à 511). Mais, malgré ces propositions, le PLD ne parvient pas à surmonter ses dissensions internes. Pendant ce temps, les élections de décembre 1983 ont mis en évidence un écart maximum de 1 à 4,40 que les arrêts de la cour d'appel ont par 8 fois en 1984 jugé inconstitutionnel (tout en considérant cependant les résultats des élections comme valides).

L'opinion publique continue à porter des critiques sévères sur ce problème de l'inégalité de la représentativité à la Diète. La plupart des publicistes considèrent aussi qu'il serait normal de corriger cet écart : en principe, celui-ci est inconstitutionnel dès qu'il est de 1 à 2, et, même si des explications rationnelles peuvent être données au fait que l'écart puisse atteindre 1 à 3, l'opinion dominante est qu'il faut tout de même le considérer comme inconstitutionnel.

D'autre part, le déséquilibre entre les circonscriptions locales pour les élections à la Chambre des conseillers (152 sièges sur 252), de même que celui des circonscriptions électtorales de la Chambre des représentants, tient à ce que le nombre des élus a été fixé en fonction de la situation démographique de la période qui a juste suivi

la fin de la seconde guerre mondiale. Les déséquilibres sont nés des mouvements de population qui se sont produits par la suite (à cause de la reconstruction des villes détruites par la guerre et de la forte croissance économique). Si bien que, comme jusqu'à présent aucune mesure coercitive n'a été prise, à la différence des circonscriptions électorales de la Chambre des représentants, les inégalités sont considérables. En juillet 1981, l'écart maximal était de 1 à 5,26 (entre la circonscription du département de Kanagawa, près de Tokyo, et celle du département de Tottori). La Cour suprême, en tenant compte du caractère représentatif des circonscriptions locales et se fondant sur le principe d'égalité exprimé par l'article 14 de la Constitution, a considéré de tels déséquilibres comme conformes à la Constitution (arrêt du 27 avril 1983), si bien que, depuis, il n'y a pas eu de mouvement important en faveur de la correction des déséquilibres. Cependant, le poids du suffrage de l'électeur dans certaines circonscriptions est bien supérieur à celui de son homologue d'autres circonscriptions. Ceci est évidemment contraire au principe constitutionnel des élections au suffrage universel.

Ces déséquilibres relatifs aux élections des représentants dans chacune des Chambres, non seulement ne se corrigent pas fondamentalement à la Diète, mais encore, des mesures, même de faible portée, ne peuvent être prises : ceci prouve que le parti au pouvoir n'a que peu de considération pour la Constitution.

II. — LE SYSTÈME DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES

Ce qui est en cause ici c'est le système de représentation, qui lie au Peuple qui vote, la Diète composée d'individus choisis par élection. La représentativité, non pas légale mais réelle du Peuple à la Diète, dépend de la manière dont la loi sur les élections organise la représentation. Du choix, par exemple, d'un système de désignation d'un élu par circonscription — qui personnalise la représentation — ou au contraire d'un système de représentation proportionnelle qui repose sur le vote pour un groupe, tel un parti politique.

Notre système de circonscriptions électorales est souvent mis en cause à propos des élections à la Chambre des conseillers. Depuis la fin de la guerre, on a adopté un système de circonscriptions électorales de taille moyenne (une circonscription élit de 3 à 5 représentants). Le parti au pouvoir, qui détient plus de la moitié des sièges à la Diète, a l'intention de mettre en place un système de circonscriptions électorales de petite dimension, en vue d'obtenir la majorité

nécessaire à la mise en route d'une procédure d'amendement à la Constitution (un projet d'amendement requiert l'accord des deux tiers au moins de tous les membres de chaque Chambre avant d'être soumis au Peuple pour ratification, art. 96). C'est peut-être aussi pour stopper la tendance au laminement continu du nombre de ses sièges depuis près de dix ans — depuis les années 1970 — qu'il a proposé ce système, axé sur les circonscriptions de petite taille, de façon à s'assurer une représentation stable. Quoi qu'il en soit, les partis d'opposition et les médias s'y sont farouchement opposés et le tourbillon politique s'est si bien enflé que finalement le parti au pouvoir n'a pu réaliser ses intentions. Malgré cela, et bien que le débat ne présente aucun signe de relance imminente, on peut effectivement se demander s'il ne rebondira pas en fonction des résultats des élections futures. Actuellement, le parti au pouvoir est une force stable (il détient 52 % des sièges à la Chambre des représentants), de plus, les partis centristes qui détiennent 20 % des sièges le soutiennent. A la Chambre des conseillers, le parti au pouvoir détient 54 % des sièges, les partis centristes qui soutiennent sa politique représentant 16 % des sièges. On se référera pour le nombre de sièges et les pourcentages de chaque parti aux élections de la Chambre des représentants depuis l'après-guerre à T. Fukase et Y. Higuchi (*Le constitutionnalisme et ses problèmes au Japon, une approche comparative*, PUF, 1984, p. 214).

Ce qui retient l'attention dans le vieux débat relatif au système des circonscriptions électorales, c'est que sous le Cabinet Tanaka en 1973, le Gouvernement et les partis de la majorité avaient proposé d'adopter un système de représentation partiellement proportionnelle centré sur des circonscriptions de petite taille (la répartition des sièges selon la représentation proportionnelle est basée sur l'addition du nombre de voix recueilli par chaque parti dans toutes les circonscriptions de petite taille dans chaque département ; cependant le rapport est de 4 à 6 entre le nombre des sièges et celui des circonscriptions de faible taille du département). On avait alors essayé de légiférer au milieu des fortes critiques de l'opposition et de l'opinion publique, dont les journalistes. Ce projet avait été conçu pour que le parti au pouvoir, qui détenait la majorité relative dans chaque département, obtienne une majorité écrasante au niveau national. Selon une estimation (*Journal Asahi* du 30 avril 1973), on prévoyait que le PLD, parti au pouvoir, pourrait avec 46,8 % des voix obtenir plus des deux tiers des sièges à la Chambre des représentants. Ce projet traduisait très directement les intentions stratégiques du

parti, et cette conception pourrait réapparaître en fonction de l'évolution future de la situation politique.

Par ailleurs, et de façon générale, cela ne signifie pas que l'actuel système de circonscriptions de taille moyenne, qui jusqu'à présent a avantagé le PLD et le Parti socialiste japonais (ce dernier est depuis toujours le plus grand parti d'opposition) soit le meilleur. Faut-il proportionner le nombre de sièges de chaque parti au pourcentage des voix obtenues par lui ? Faut-il, au contraire, stabiliser la situation politique en attribuant aux partis qui atteignent un score relativement élevé un nombre de sièges selon un taux qui dépasse considérablement le pourcentage de leurs voix ? Dans chaque pays le choix entre les deux sera fonction des caractéristiques des partis politiques ou de la situation des forces politiques.

Dans le cas du Japon, mieux vaudrait choisir la première solution, car il nous semble indispensable de faire cesser le long pouvoir gouvernemental despotique d'un parti, en fait le PLD (pour la situation politique japonaise, cf. Fukase et Higuchi, *op. cit.*, p. 209), de manière à développer solidement la démocratie parlementaire.

III. — LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

En 1982, les circonscriptions nationales pour les élections à la Chambre des conseillers ont été supprimées ; à leur place, on a introduit un système de représentation proportionnelle à listes bloquées, qui répartit les sièges selon le système d'Hondt. Le problème posé par ce système n'est pas entièrement lié au principe même de la représentation proportionnelle qui n'admet pas les candidatures individuelles, c'est-à-dire qui empêche de voter en faveur d'individus non rattachés à un parti. Comme les partis ont pour raison d'être de faire fonctionner le système politique parlementaire établi par la Constitution, il n'est pas juste de penser que le système de la représentation proportionnelle, réservé uniquement aux partis, soit anticonstitutionnel sous prétexte qu'il apporte des restrictions à la liberté des candidatures. Le problème consiste en ce que la Chambre des conseillers, dont la fonction constitutionnelle est de contrôler ou de faire réfléchir la Chambre des représentants dans son ensemble, sera dominée par les seuls partis politiques, ce qui est contraire aux objectifs du système bicaméral. Par conséquent il faut considérer comme anticonstitutionnelle l'introduction à la Chambre des conseillers du système de la représentation proportionnelle, qui renforce sa dépendance à l'égard des partis politiques.

L'anticonstitutionnalité disparaîtrait si l'on admettait aussi l'éligibilité d'individus non rattachés à un parti. Sur ce point, il faut savoir que, avant l'introduction de la représentation proportionnelle, le poids du vote des indépendants et des petites factions (qui leur ressemblent) était de 10,8 % en 1979 et de 17,4 % en 1980 dans les élections nationales.

D'autre part, lors des élections à la Chambre des conseillers de juin 1983, alors que le PLD avait obtenu 43 % des voix dans les circonscriptions régionales, il n'en obtenait que 35 % avec le système de représentation proportionnelle, car, suppose-t-on, ses électeurs étaient moins habitués à voter pour un parti que pour des candidatures particulières (42 % lors des élections nationales de juin 1980). Peut-être est-ce pour cette raison que les organes du PLD ont récemment proposé l'abolition de ce système de représentation proportionnelle.

IV. — LES RESTRICTIONS AUX ACTIVITÉS ÉLECTORALES

Lors du scrutin, il est nécessaire que les électeurs disposent d'informations suffisantes sur l'objet du vote pour pouvoir choisir entre les candidats ou les partis. Si le droit d'accès à ces informations n'est pas assuré par le système électoral, il en résulte que ne sont pas respectées les conditions de choix réfléchi, bases du système électoral. Il est certes normal d'apporter des restrictions pour éviter l'achat de suffrages ou les incitations à voter par intérêt, qui nuisent à la sincérité des élections. Mais il existe en revanche des limitations qui nous semblent excessives. C'est le cas de celles de la loi électorale actuelle portant sur les mouvements électoraux : les restrictions relatives à l'activité des groupes tels que les partis : durée de la campagne électorale (art. 129), interdiction des visites de porte-à-porte (art. 138), limitations des activités documentaires (art. 142 F). Ces restrictions sont excessives, même en tenant compte de leur finalité qui tend à prévenir les risques d'excès et à assurer l'égalité entre les candidats dans leur campagne auprès de l'électorat, car elles sacrifient le droit à l'information des électeurs et la liberté des activités électorales des candidats.

Sur le plan contentieux, on trouve tout à la fois des jugements de constitutionnalité et d'inconstitutionnalité, concernant non pas le droit à l'information mais celui de la liberté des activités électorales. La Cour suprême, à propos de la liberté d'expression orale, a jugé toutes les différentes restrictions mentionnées plus haut comme

constitutionnelles. Elle s'est fondée (arrêt du 27 septembre 1950) sur la nécessité de soumettre la liberté d'expression orale à des restrictions raisonnables de temps, de lieu et de modalités, dans l'intérêt de la collectivité. En ce qui concerne les sévères restrictions apportées à la campagne électorale (art. 139 de la loi électorale), la Cour suprême a jugé (arrêt du 23 avril 1969) que même si la durée de la campagne électorale était raccourcie pour chaque candidat, cela n'était pas contraire à la liberté d'expression garantie par la Constitution (art. 21), car une campagne électorale trop longue entraînerait une compétition inutile et injustifiée : non seulement cela risquerait de provoquer des actes irréguliers, mais encore cela favoriserait la corruption électorale en raison de l'augmentation de travail et des frais induits. En ce qui concerne les restrictions apportées par la loi électorale à la propagande écrite (art. 142, 143, 146), la Cour suprême a jugé qu'elles étaient conformes à la Constitution (arrêt du 6 avril 1955), car destinées à prévenir les entorses à l'équité des élections consécutives à une compétition sans frein au cours de la campagne électorale.

D'autre part, la Cour suprême a confirmé que l'article 138 qui interdit le porte-à-porte était constitutionnel, bien que, non seulement la doctrine mais encore de nombreux jugements de tribunaux de grande instance et de cours d'appel l'aient jugé non conforme à l'article 21 de la Constitution. La Cour a voulu éviter les inconvénients inhérents aux visites de porte-à-porte qui, à son avis, peuvent faciliter la corruption (achat d'électeurs ou incitations à voter par intérêt), qui peuvent troubler la tranquillité des électeurs et entraîner un surcroît de frais et de travail pour le candidat.

Elle a retenu aussi que les avantages retirés de cette interdiction étaient supérieurs à ses inconvénients et, qu'en conséquence, celle-ci n'était pas contraire à l'article 21 de la Constitution.

La thèse de la constitutionnalité de ces restrictions met l'accent sur des considérations de maintien de l'égalité entre les candidats et sur la limitation de leurs frais et de leur travail. Elle oublie les conséquences de ces restrictions injustifiées sur les occasions de contact entre les électeurs et les candidats. On estime que la durée de la campagne électorale pour les élections à la Diète ne doit pas dépasser plus de quinze à dix-huit jours environ (art. 86, art. 31), cela ne nous semble pas raisonnable. En effet, si l'on observe la réalité, on s'aperçoit qu'il existe des actions, menées de façon continue par l'intermédiaire de groupes de soutien aux candidats en direction de l'électorat, que l'on pourrait considérer comme faisant, en pratique, partie intégrante de la campagne électorale. En outre, comme

il est très important que les candidats et les électeurs maintiennent les contacts habituels de la vie de tous les jours, on ne voit pas qu'il soit nécessaire de limiter la durée de la campagne électorale. D'autre part, en cas d'excès dans les démarches de porte-à-porte ou dans l'envoi de documents écrits, il suffit d'attendre les critiques des citoyens.

L'interdiction du porte-à-porte fait perdre les meilleures occasions de communication entre les candidats, leur groupe de soutien et les électeurs, elle ne peut se justifier par sa potentialité d'incitations à voter par intérêt ou de corruption.

Même si l'on établit des règles valables pour tous les candidats pendant la campagne électorale, cette législation qui limiterait les lieux d'information et de propagande ne peut pas concerner la Diète. Actuellement, si l'on tient compte des réunions électorales aux limites fixées par la loi, de la personnalité des candidats, des affiches insuffisantes pour faire connaître la politique de leur parti, de la publicité électorale officielle, des informations dans les médias, ou des actes inutiles comme ceux qui consistent à sillonner les rues à bord d'une voiture haut-parleur en répétant sans cesse le nom du candidat, on ne se trompe pas vraiment quand on pense que les restrictions à la campagne électorale évoquées plus haut provoquent des succédanés à la campagne électorale officielle, des mouvements souterrains hasés sur l'argent et l'intérêt, sans que les intentions du candidat ou la politique de son parti y soient clairement exprimées.

Généralement, dans les élections nationales, les partis politiques jouent un rôle de médiateur entre le peuple-électeur et le pouvoir étatique. La loi électorale est amenée à apporter des limites aux activités des partis politiques, en dépit du rôle considérable de ceux-ci lors des élections (titre 3 de XIV). D'après la Cour suprême, le parti politique est l'intermédiaire privilégié pour l'élaboration de la volonté politique du peuple (arrêt du 24 juin 1970). Etant donné que les partis politiques sont indispensables à la démocratie parlementaire, il est bien évident que la Constitution consacre leur existence. Leur activité se développe particulièrement au moment des élections. Malheureusement, dans le passé, la tendance à l'adoption de circonscriptions de petite taille fut accompagnée de l'opinion selon laquelle il fallait institutionnaliser le rôle des partis politiques, car le système repose d'abord sur eux. Actuellement, on constate qu'il y a un mouvement en faveur de la rédaction d'une loi favorable aux grands partis politiques auxquels l'Etat accorderait des subventions calculées en fonction du nombre de leurs membres élus à la Diète, après avoir établi leur qualification de parti politique.

Pour prévenir le pouvoir de l'argent, il serait certainement néces-

saire d'obliger les partis politiques à faire connaître publiquement le bilan de leurs ressources. Cette restriction est en outre nécessaire pour maintenir l'égalité au moment des élections. C'est dans ce but que la loi sur la réglementation du financement des partis a été promulguée (1948) et qu'elle a été par la suite révisée. Mais l'état des versements accordés individuellement ou à des factions à l'intérieur du PLD n'est pas suffisamment mis en évidence. Malgré cela, il faut noter un aspect positif et estimable : par exemple, 75 % des ressources du PLD en 1981 provenaient de la contribution financière d'entreprises, si bien que l'état de collusion entre le parti au pouvoir et les entreprises fut mis à jour.

En tout cas, si l'on revient aux raisons pour lesquelles le droit de vote n'est accordé qu'aux individus, on comprend fort bien qu'il convient tout à fait aux objectifs du suffrage universel et égalitaire d'interdire aux groupes, tels que les entreprises et les syndicats, de soutenir financièrement les partis. Sinon, il serait impossible d'extirper les racines de la ploutocratie et des pressions de toutes sortes des groupes sociaux.

RÉSUMÉ. — Le système électoral n'est pas parfait. Qu'il s'agisse des inégalités de représentation entre les circonscriptions, des effets pervers de la répartition proportionnelle, de la réglementation particulièrement sévère de la campagne électorale, la Cour suprême s'efforce de faire respecter la Constitution. Mais des réformes seraient souhaitables.