

L'État actuel et le Problème juridique du Référendum local au Japon

HASEGAWA Ken

日本における住民投票の現状と法的問題点

長谷川 憲

- 〔I〕 Introduction
- 〔II〕 La Constitution Japonaise et le référendum
 - a) La démocratie directe et le référendum
 - b) Le référendum national et le référendum local
 - c) Les modèles du référendum local
- 〔III〕 L'État actuel du référendum local
 - a) Les modèles du référendum local
 - b) L'apparition du référendum local de jugement politique
 - c) L'état actuel de JOREI relatif au référendum local
- 〔IV〕 Le problème juridique du référendum local
 - a) Les problèmes concernant le fond juridique
 - b) Les problèmes concernant l'objet
 - c) Les problèmes concernant la force de la contrainte juridique
 - d) Les problèmes techniques concernant le vote
- 〔V〕 Conclusion

〔I〕 Introduction

L'élection ordinaire de la Chambre des sénateurs du 12 juillet 1998 a eu un taux de participation de 58, 84%, c'est-à-dire plus 14, 32% par rapport à la dernière élection (44, 52%), et son résultat a révélé "une surprise" étant une défaite complète du PLD (Parti Libéral Démocrate). On ne peut pas dire que ce taux de participation (58, 84%) soit bien élevé. Le PLD soutenu par un faible pourcentage de vote et des électeurs organisés a gagné

une série d'élections partielles à la Chambre des députés, par contre le résultat montre qu'il est évident que celui-ci provient du comportement de vote de la couche non partisane (ou non organisée) jusqu'à présent considérée comme en grande partie occupée par les abstentionnistes. En effet, il semble qu'à travers cette élection on puisse déduire les faits suivants : en premier lieu, au jour d'aujourd'hui, en considérant que la volonté de la couche non partisane (ou non organisée) manifeste une majorité relative parmi les électeurs, s'atténue le dysfonctionnement démocratique du système électoral ; en second lieu, question qui a plus d'importance que la participation formelle, le retour aux urnes de ces électeurs traduit un vote sanction visant à ne pas élire le candidat in-désirable au lieu de voter pour celui désiré. Le fait ci-dessus est de toute importance. Le premier est, sûrement, une question de prémisses de la démocratie et le dernier paraît très important quant au débat sur la maturité des électeurs à l'occasion de la réflexion sur le système du référendum local, en vogue depuis quelques années comme approfondissement de la démocratie japonaise.

Il semble que le vote sanction ait fonctionné avec efficacité comme moyen de contrôle du gouvernement par la nation lors des élections en France de la dernière moitié des années '80 en tant que manifestation de la volonté de la nation à l'égard du pouvoir politique. Cette manifestation n'était pas "qu'est ce que la nation demande au Gouvernement", mais "qu'est ce que la nation ne demande pas au Gouvernement". Il semble qu'il y ait une relation entre cette réponse des électeurs et l'activation des ONG n'ayant pas toujours besoin du rôle principal de l'État dans une relation internationale ou domestique, selon le changement mondial du modèle de la guerre froide entre l'Ouest et l'Est dans les années '90. C'est-à-dire qu'il semble que ces groupes divers deviennent tellement forts que leur mobilisation n'a plus besoin de rester à l'intérieur de l'État ou d'agir dans le cadre de l'État.

Il semble que l'emploi du système du référendum national lors de la prise de décision de politique importante dans de nombreux pays d'Ouest a l'intention d'entraîner ces groupes divers ayant débordé du cadre du système de représentation du peuple dans la clôture du mécanisme de décision de l'État. Il paraît également que le Japon est en train d'entrer dans cette étape. Selon le résultat de la dernière élection de la Chambre des sénateurs, à travers la manifestation des NON à l'égard du parti au pouvoir, est à nouveau prouvée la logique tout à fait naturelle que le rôle de l'élection n'est pas limitée seulement au choix de chaque représentant du peuple par les électeurs organisés, mais aussi que les électeurs NON organisés par les partis existants, y compris la couche non partisane, peuvent choisir la politique et le cadre du pouvoir politique. Certainement, il est possible d'apprécier autrement le résultat mené. En effet, la circonscription est très large pour l'élection de la

Chambre des députés et la relation entre les sénateurs et les électeurs est relativement faible. Cependant, il faudrait se demander si le référendum local souvent pratiqué depuis quelques années provient de la méfiance et de la critique à l'égard des décisions venant des institutions de démocratie indirecte et d'une appréciation douteuse à l'égard des institutions de démocratie représentative avant de savoir si le résultat de la dernière élection était un carton rouge rejetant la politique du PLD jusqu'à aujourd'hui, ou un carton jaune de simple avertissement. Il semble que la revendication d'auto-décision par la nation et les habitants a jailli comme le référendum local dans les collectivités locales et est apparue comme un comportement de la couche non partisane (ou non organisée) lors des dernières élections à la Chambre des sénateurs.

(II) La Constitution Japonaise et le référendum

a) La démocratie directe et le référendum

“Le référendum” demande directement par vote la volonté de la nation ou des habitants¹⁾, et il est une institution de décision selon ce résultat. “le référendum”, par rapport à la volonté formée par les institutions de démocratie indirecte, consiste à demander directement la volonté de la nation ou des habitants, et selon le résultat, ou compte tenu de ce résultat, de prendre une décision. C'est-à-dire que c'est un cas de procédure de décision démocratique directe. Bien que les institutions demandent l'expression de la volonté de la nation ou des habitants, le vote étant exercé comme une partie des institutions de démocratie indirecte, “le droit de vote” n'est pas compris, pour le moment, dans la catégorie du “référendum”.

Au Japon, dans la Constitution Japonaise, entrée en vigueur en 1947, quant aux choix et révocations des fonctionnaires (article 15), à l'examen par référendum national des juges de la Cour Suprême la (art. 79), au référendum local sur la loi spéciale sur la collectivité locale (art. 95) et au référendum national de révision de la Constitution (art. 96), l'institution démocratique directe a été adoptée. En outre, selon l'élaboration de la loi sur l'autonomie des collectivités locales, cette institution est encore plus concrétisée au niveau des collectivités locales.

b) Le référendum national et le référendum local

Concernant la distinction entre “le référendum national” et “le référendum local”, il est possible de la traiter selon la différence de catégorie des électeurs, mais ici, quant à l'appellation “référendum national” et “référendum local”, le premier est en général celui pratiqué au niveau national, et le dernier est pratiqué au niveau de la collectivité locale

(département, commune).

c) Les modèles du référendum local

“Le référendum local” est un modèle de référendum pratiqué au niveau de la collectivité locale afin de demander la volonté des habitants. Concernant la nécessité et le problème de sa différenciation par rapport au “référendum national” pratiqué au niveau national, l’étude sera examinée à part. L’étude du référendum est faite selon la classification ci-dessous. : (1) Le domaine de pratique, (2) le fond juridique, (3) la condition de pratique, (4) la personne faisant la proposition, (5) l’initiative d’exécution, (6) l’objet, (7) l’effet juridique, et (8) l’électeur (la distinction est faite ci-dessus).

Note

- 1) Concernant la distinction entre demande directe et référendum local, voir la conférence de HASEGAWA Ken “L’Histoire et l’État actuel de la Demande directe au Japon”, pp. 29-39, Kogakuindaigaku-Kyoutuukatei-Kenkyuronsou No. 35-2, 1997.
- 2) En ce qui concerne les électeurs, l’expression “nation” ou “habitants” crée le problème de traitement des personnes de nationalité étrangère et des apatrides. En ce qui concerne, sur ce point, le référendum au niveau national, il est reconnu généralement que la condition de nationalité est supposée. En revanche, au niveau local, en considération de la disposition de l’article 10 de la loi sur l’autonomie des collectivités locales, l’important n’est pas la condition de nationalité, mais celle du séjour, et même à présent, l’élargissement des électeurs semble possible. En ce qui concerne ce point, le “Manuel de l’institution à recommander aux habitants d’arrondissement concernant les candidats des membres de l’instruction publique de l’arrondissement de Nakano”(mise en vigueur au 1/4/1996), à Tokyo, définit la personne pouvant participer à la recommandation tout habitant de “plus de 18 ans révolus” (article 9 alinéa 1) et “inscrit au registre original des étrangers ou inscrit au livre des habitants de l’arrondissement de Nakano”(même art. al. 3). En outre, “l’habitant” en cas de vote que le maire peut mettre en exécution selon “le JOREI de l’engagement de l’habitant” (mis en vigueur au 1/4/1997) de la ville de Minoo à Osaka, il est considéré que “la nationalité ne concerne pas l’habitant défini dans article 10 de la loi sur l’autonomie des collectivités locales”. Nonobstant, il semble, dans ce cas, que l’objet nécessite une étude plus approfondie.
- 3) Le référendum est demandé par les chefs des pouvoirs exécutifs ou les conseils, par la nation ou par les habitants, ou en cas de contrainte juridique (modèle de décision). Mais le problème n’est pas traité sans consulter l’institution de démocratie directe. C’est ainsi que l’argument existe dans la Constitution à l’étape de l’institution représentative, dite “institution semi-directe”. C’est-à-dire qu’il faudrait radicalement étudier l’argument concernant

les principes de l'institution représentative et ceux de la "souveraineté nationale", si "le référendum local" est affirmativement considéré comme le moyen de réaliser l'institution démocratique directe, ou si son existence est reconnue négativement ou affirmativement comme principe complémentaire de l'institution démocratique indirecte.

- 4) Concernant "l'engagement des habitants" au processus de formation de la volonté politique, administrative ou judiciaire, et dans chaque étape de décision de la volonté, diverses institutions sont supposées, mais est étudiée ici principalement l'institution pouvant influencer la dernière étape de la décision dans l'institution nationale ou les collectivités locales.

(III) L'État actuel du référendum local

a) Les modèles du référendum local

Voici quatre modèles relatif à la mise en œuvre du référendum local pratiqué jusqu'à aujourd'hui au Japon : (1) le référendum local sur la loi spéciale de la collectivité locale fondé sur l'article 95 de la Constitution, (2) le référendum local de demande de dissolution du conseil général et municipal fondée sur l'article 76 de la loi sur l'autonomie des collectivités locales. Et le référendum local de demande de révocation des conseillers généraux et municipaux et des maires fondé sur les articles 80 et 81, (3) le référendum local fondé sur le JOREI, et (4) le référendum pratiqué en réalité selon les principes de mise en exécution, les accords, l'autogestion, etc., sans fondements juridiques.

En outre, la loi sur l'autonomie des collectivités locales, comme institution démocratique directe par la participation des habitants, fixe également (5) les demandes d'élaboration, de modification et de suppression du JOREI, fondée sur l'article 74, les demandes du contrôle administratif fondée sur l'article 75, et les demandes de révocation du préfet adjoint ou d'un adjoint au maire, du responsable trésorier ou du receveur municipal, des membres du comité électoral ou des membres du contrôle, ou des membres de la sécurité publique fondée sur l'article 86. Cependant il ne s'agit ici que d'une initiative et la décision par le référendum local n'est pas stipulée.

Parmi les modèles du référendum local cités ci-dessus, le (1) est le plus significatif, tant au point de vue de l'institution fondée sur la Constitution, que du fait qu'il reflète directement la volonté des habitants à participer à la décision d'État alors même que la décentralisation semble s'installer parallèlement à la structure de l'État centralisateur. Malgré cela, sa mise en œuvre n'a concerné que 15 affaires dans 18 villes, entre 1949 et 1951¹⁾, et depuis cette période elle n'est plus applicable.

Mais avec des affaires comme la “loi sur les mesures spéciales concernant les terrains à l’usage militaire américain” élaborée dernièrement, il semble qu’il faille remarquer une renaissance de l’application de cette disposition, compte tenu du projet de loi d’Okinawa²⁾.

Le (2) concernant l’institution de révocation se révèle être quantitativement le plus important³⁾. Il est normal que cette institution soit exercée afin de juger si les fonctions publiques sont toujours bien acceptées même lorsque les conseillers généraux et municipaux ou les maires, commettent des malversations ou autres, etc. Malgré cela, selon les cas récents de la révocation du maire du bourg de Kubokawa (département de Kochi) à 1981⁴⁾ et du maire de la ville de Zushi (département de Kanagawa) à 1984⁵⁾, elle était utilisée comme moyen de contrôle sur la politique des chefs des collectivités locales ou des conseillers généraux et municipaux.

Les (3) et (4) sont considérés comme l’institution du “référendum local” typique comme l’était le (1)⁶⁾. Aujourd’hui, le référendum local joue son rôle afin de garantir la volonté des habitants à l’égard des politiques réalisées par les chefs des collectivités locales ou par les conseils généraux et municipaux, comme nous le verrons ci-après. C’est-à-dire que l’apparition du “référendum” du “jugement politique = modèle de décision”.

b) Apparition du référendum local de jugement politique

Au début des années 1980, bien que la révocation soit entrée en scène comme moyen de contrôle politique, il apparaît évident que l’institution du référendum local est une création positive du JOREĪ, utilisée comme jugement de chaque politique. Ainsi l’instauration du référendum local proposée par les chefs de la collectivité locale à concerne 3 affaires, celle proposée par les conseillers généraux et municipaux, 8 affaires, et celle demandée directement par les habitants, 43 affaires. Il est remarquable que la proposition demandée par les habitants soit aussi importante. Parmi ces affaires, 3(100%) proposées par les chefs de la collectivité locale, 6 affaires (75%) sont proposées par les conseillers généraux et municipaux, et 7 affaires (16%) demandées directement par les habitants. De plus, en considérant les JOREĪ institués (voir les cas ci-dessous), sauf pour les cas de quasi élection publique du maire d’arrondissement spécial, pendant une période, et jusqu’à la révision de la loi sur l’autonomie des collectivités locales, ou pour le cas du référendum local utilisé pour les élections publiques des membres du comité de l’instruction publique de l’arrondissement de Nakano, il est clair que ces JOREĪs étaient institués après 1980, et en particulier dans les années 1990. En outre, sauf le JOREĪ concernant les candidats, parmi les 16 institués, il a eut 6 affaires concernant l’installation d’une centrale nucléaire, 7 affaires concernant le développement et l’environnement. En outre, il faut remarquer qu’il s’agit des problèmes de vie et d’environnement des habitants, même les JOREĪ du département

d'Okinawa.

L'accroissement des JOREÏ de référendum local concernant cette catégorie d'affaires, après 1980, ne démontre pas seulement un intérêt nouveau des habitants mais aussi que l'homogénéité entre les chefs de la collectivité locale ou les conseillers généraux et municipaux et les habitants s'étant brusquement évanouie dans le développement de l'urbanisation, les habitants ont commencé à utiliser le référendum local, se référant au "jugement politique", comme moyen d'exprimer leur volonté. En outre, ces cas démontrent que les chefs de la collectivité locale et les conseillers généraux et municipaux voulant utiliser cette institution, et cela en dehors des mesures prises contre le mouvement des habitants ou sans le consentement des habitants, l'arrangement de ces affaires est devenu difficile.

c) L'état actuel du JOREÏ relatif au référendum local

Le projet de JOREÏ du référendum local en juillet 1998 se compte 58 affaires (13 affaires concernant l'installation d'une centrale nucléaire, 20 affaires concernant le développement et l'environnement, 6 affaires concernant des annexions, 4 affaires sur la sélection des candidats lors d'élections, 15 affaires diverses, sauf le projet de la révision). Nonobstant, il ne demeure que 20 affaires dans 19 collectivités locales (voir ci-dessous) qui ont abouti à une adoption⁷⁾.

Dans ces 20 affaires, Il y a 4 types de référendum local. Le premier type est "le référendum local concernant le développement ou l'environnement". Dans ce type, il y a 7 affaires dont 5 mises à exécution (Le signe * se rapporte aux mises en exécution.).

① Département de Tottori, ville de Yonago

JOREÏ relatif au référendum local concernant le pour et le contre du dessèchement du Nakaumi

promulgué le 15/07/1988

② Département de Kochi, village de Hidaka

JOREÏ relatif au référendum local concernant l'installation d'un équipement de traitement des déchets industriels dans le village de Hidaka

promulgué le 15/04/1996 (supprimé le 14/11/1997)

*③ Département de Gifu, bourg de Mitaké

JOREÏ relatif au référendum local concernant l'installation d'un équipement de traitement des déchets industriels dans le bourg de Mitaké

promulgué le 21/01/1997

date du référendum local : le 22/06/1997

*④ Département de Miyazaki, ville de Kobayashi

JOREI relatif au référendum local concernant la construction du centre de traitement intermédiaire des déchets industriels à l'est de la ville de Kobayashi
promulgué le 02/05/1997

date du référendum local : le 16/11/1997

*⑤ Département d'Okayama, bourg de Yoshinaga

JOREI relatif au référendum local concernant l'installation d'un équipement de traitement définitif des déchets industriels dans le bourg de Yoshinaga
promulgué le 14/01/1998

date du référendum local : le 08/02/98

*⑥ Département de Miyagi, ville de Shiroishi

JOREI relatif au référendum local concernant l'installation d'un équipement de traitement des déchets industriels dans la ville de Shiroishi
promulgué le 13/04/1998

date du référendum local : le 14/06/1998

*⑦ Département de Chiba, bourg d'Unakami

JOREI relatif au référendum local concernant l'installation d'un équipement de traitement définitif des déchets industriels dans le bourg d'Unakami
promulgué le 07/08/1998

date du référendum local : le 30/08/1998

Le deuxième type est "le référendum local concernant les centrales nucléaires". Dans ce type, il y a 6 affaires dont 1 mise à exécution.

① Département de Kouchi, bourg de Kubokawa

JOREI relatif au référendum local concernant l'installation d'une centrale nucléaire dans le bourg de Kubokawa
promulgué le 22/07/1982

② Département de Mié, bourg de Minamishima

JOREI relatif au référendum local concernant l'installation d'une centrale nucléaire dans le bourg de Minamishima
promulgué le 26/02/1993 (révisé le 24/03/1995)

③ Département de Miyazaki, ville de Kushima

JOREI relatif au référendum local concernant l'installation d'une centrale nucléaire dans la ville de Kushima
promulgué le 08/10/1993 (révisé le 02/10/1995)

④ Département de Mié, bourg de Minamishima

JOREI relatif au référendum local concernant l'enquête préalable et d'environne-

ment pour la construction d'une centrale nucléaire dans le bourg de Minami-shima

promulgué le 24/03/1995

*⑤ Département de Niigata, bourg de Maki

JOREÏ relatif au référendum local concernant l'installation d'une centrale nucléaire dans le bourg de Maki

promulgué le 19/07/1995 (révisé le 03/10/1995)

date de référendum local : le 04/08/1996

⑥ Département de Mié, bourg de Kiséi

JOREÏ relatif au référendum local concernant l'installation d'une centrale nucléaire dans le bourg de Kiséi

promulgué le 25/12/1995

Le troisième type est "le référendum local concernant la sélection des candidats au poste de maire d'arrondissement". Dans ce type, il y a 4 affaires dont 3 mises à exécution.

*① Département de Tokyo, arrondissement de Shinagawa

JOREÏ relatif à la sélection des candidats au poste de maire d'arrondissement de Shinagawa, Tokyo

promulgué le 29/08/1972 (supprimé le 01/06/1974)

② Département de Tokyo, arrondissement de Nérima

JOREÏ relatif à la sélection des candidats au poste de maire d'arrondissement de Nérima, Tokyo (la mise en exécution n'a pas été faite à cause d'une candidature unique)

promulgué le 06/11/1972 (supprimé le 01/06/1974)

*③ Département de Tokyo, arrondissement d'Ota

JOREÏ relatif à la sélection des candidats au poste de maire d'arrondissement d'Ota, Tokyo

promulgué le 04/12/1973 (supprimé le 01/06/1974)

*④ Département de Tokyo, arrondissement de Nakano

JOREÏ relatif au référendum local concernant la sélection des candidats aux postes de membres du comité de l'instruction publique de l'arrondissement de Nakano, Tokyo

promulgué le 25/05/1979 (révisé le 07/07/1980, supprimé le 31/01/1975)

Le quatrième type est "le référendum local concernant des problèmes divers". Dans ce type, il y a 3 affaires dont 2 mises à exécution.

*① Département d'Okinawa

JOREI relatif au référendum local concernant la révision de la convention américano-japonaise, et l'arrangement et la réduction de la base militaire promulgué le 24/06/1996

date du référendum local : le 08/09/1996

② Département d'Osaka, ville de Minoo

JOREI relatif aux engagements des habitants de la ville de Minoo promulgué le 31/03/1997

* ③ Département d'Okinawa, ville de Nago

JOREI relatif au référendum local concernant le pour et le contre de l'héliport militaire américain sur mer dans la ville de Nago

promulgué le 03/10/1997

date du référendum local : le 21/12/1997

Note

- 1) Bien que le cas des 15 "référendums locaux" concernant "la loi relative à la Construction de la Ville à la Commémoration de Paix de Hiroshima", etc., concernant 18 villes et institués de 1949 à 1951 soit fondé sur l'article 95 de la Constitution, que sa procédure soit explicitement écrite dans la loi relative au Parlement (article 67) et dans la loi sur l'autonomie des collectivités locales (article 261), elle n'a jamais été pratiquée.
- 2) Dans le cas de "la loi sur les mesures spéciales concernant les terrains utilisés par les militaires américains", formellement, ce dernier est utilisé à des fins militaires le prêt du terrain étant destiné à la base militaire américaine d'Okinawa, et c'est la raison pour laquelle il doit faire naturellement l'objet du référendum local, en considération de l'article 95 qui demande le consentement des habitants en ce qui concerne la législation relative à cet objet, à la fois formellement et réellement, dans la zone fixée.
- 3) Voici la quantité d'affaires concernant la dissolution des Conseils généraux et municipaux qui eurent lieu jusqu'en mars 1992 (article 76) : 400 affaires demandées, 98 adoptées ; concernant la révocation des conseillers généraux et municipaux (article 80) : 226 affaires demandées, 64 adoptées ; concernant la révocation des chefs des collectivités locales : 557 affaires demandées, 85 adoptées. (Cf. municipalité de Tokyo, Recueil et commentaire des JOREI relatifs au référendum local, Tokyo, mars 1996, pp. 19-20.)
- 4) "Le 24 octobre 1980, le maire M. FUJINO du bourg de Kubokawa demanda l'autorisation d'une enquête, ajoutant à cela 3 conditions subsidiaires, pour installer une centrale nucléaire au siège de l'Electricité de SHIKOKU dans la ville de Takamatu. Le 25 octobre, les habitants du bourg s'élevant contre l'installation d'une centrale nucléaire manifestaient leur mécontentement à l'égard du maire et ont décidé sa demande de révocation en organisant

la réunion du bourg, et le 18 novembre ils ont commencé à recueillir les signatures. Ensuite, les représentants de la demande ont présenté la liste des signatures au comité électoral du bourg le 22 décembre, et le 11 janvier 1981 ce comité électoral a achevé l'examen de la liste de demande de révocation, et il a décidé d'organiser une consultation pour la révocation du maire, étant donné le dépassement du nombre de signatures, 5764 signature validées, soit beaucoup plus que le nombre fixé par la loi : 1200. Le comité électoral du bourg a notifié le référendum local de demande de révocation du maire le 16 février, il a fixé le jour du vote au 8 mars, et le dépouillement du scrutin a été réalisé le jour même du scrutin. Le taux du vote s'est avéré très élevé (99,66%), et le résultat fut : pour la révocation 6332 voix, contre 5848, et 160 bulletins nuls. La révocation du maire fut décidée le jour même. Il est possible de demander la révocation du maire du bourg par les habitants, en ce qui concerne l'installation d'une centrale nucléaire." (Cf. YOSHIDA Yoshiaki, "Référendum local et la Renaissance de l'autonomie des collectivités locales", Houritujihou n° 60-1, p. 46.)

- 5) "Bien que le maire de la ville de Zushi, M. MISHIMA ait été au début contre la construction des habitations militaires américaines et que le conseil municipal eût également demandé au Bureau de l'Agence de Défense l'arrêt du projet de construction, il a clairement posé des conditions au sujet de la proposition concernant le projet d'habitation pour des familles militaires américaines installées sur le terrain d'anciens magasins de munitions d'Ikéo par le Bureau de l'Etablissement de la Défense de Yokohama, et c'est la raison pour laquelle les habitants organisèrent "l'Association de défense de la nature et des enfants contre la construction des habitations militaires américaines d'Ikéo", et ils demandèrent la prise d'un JOREI relatif au référendum local afin de confirmer la volonté des citoyens à l'égard du maire et du Conseil municipal. Etant donné que le conseil municipal l'a rejeté, finalement une demande directe de révocation du maire M. MISHIMA fut initiée. En 1984, 18.612 signatures ont été recueillies pendant deux mois, et le nombre des signatures dépassa d'un 1/3 celui demandé par la loi. Le maire M. MISHIMA donna sa démission avant la publication du résultat du nombre des signatures validées." (Cf. YOSHIDA, op. cit., pp. 45-46.)
- 6) Les exemples de référendum local sont mentionnés ci-dessous. Quant à celui relatif à l'annexion des villes, des bourgs et des villages : référendum local concernant l'annexion du village de Yuki de Tokyo à la ville de Hachioji ou à la ville de Hino fondée sur "les conventions" faites par les représentants des villages (1964), référendum local concernant l'annexion du bourg de Tachibana du département de Kanagawa à la ville d'Odawara fondée sur "le manuel d'exécution du référendum local" (1970), ou référendum concernant l'annexion de la ville d'Izumi à la ville de Sendai du département de Miyagi fondée sur "le règlement d'exécution du vote concernant le pouvoir des habitants de la ville d'Izumi" (1987).

Exemples relatifs à la construction des centrales nucléaires : référendum local concer-

nant la construction d'une centrale nucléaire du bourg de Shiga du département d'Ishikawa fondée sur "la décision de l'Assemblée des représentants du sous-village" (1972), référendum local concernant la construction d'une centrale nucléaire de la ville de Kashiwazaki du département de Niigata fondée sur "la décision de l'Assemblée des maires d'arrondissement" (1972), référendum local concernant la construction d'une centrale nucléaire du bourg de Maki du département de Niigata par "l'auto-gestion du groupe des habitants" (1995). Enfin, autre exemple : référendum local concernant la construction de la digue à l'embouchure du fleuve de Nagaragawa exécuté par "le vote autonome du groupe des habitants" (1992).

- 7) Bien que l'exécution fut réalisée selon le référendum local d'arrondissement de Tokyo, afin de sélectionner les candidats ci-dessus, et selon le référendum local récent, concernant du bourg de Maki au bourg d'Unakami, le cas du référendum local concernant la centrale nucléaire du département de Kochi, dans le bourg de Kubokawa a été bloqué.

[IV] Le problème juridique du référendum local

En considérant que le référendum local est partagé en quatre types : fondé sur (1) la Constitution Japonaise, (2) sur la loi sur l'autonomie des collectivités locales, (3) sur le JORĒI, et (4) sur des problèmes de fait, les problèmes peuvent concerner 1) le fond juridique, 2) l'objet, 3) les effets juridiques, ou 4) la procédure d'exécution.

a) Les problèmes concernant le fond juridique

Aujourd'hui, l'instauration du référendum local ayant un fond juridique et établi selon les règles de l'état, ne concerne que (1) le référendum local fondé sur la Constitution (art. 95), et (2) le référendum local se référant à la dissolution des conseils généraux et municipaux et la révocation des chefs des collectivités locales et des conseillers généraux et municipaux fondée sur la loi sur l'autonomie des collectivités locales (art. 76, 80 et 81). Malgré cela, ce qui est demandé aujourd'hui, c'est un référendum local exprimant la volonté des habitants sur certains problèmes (surtout les problèmes de la vie et de l'environnement), car il est difficile pour les habitants d'influencer la politique et l'administration de leur quartier, à cause du développement urbain. Il serait donc souhaitable de développer ces projets afin de faire disparaître le discrédit sur la politique, par la possibilité de faire participer les habitants à la politique, du fait de la diversité d'opinions qui existe entre les chefs des collectivités locales ou les conseillers généraux et municipaux et les habitants.

Si les habitants s'opposent à la décision des chefs des collectivités locales et des conseils, ou en cas de décision négative par les chefs des collectivités locales et les conseils à l'égard

d'une demande directe d'élaboration et de modification des JOREÏ reconnue juridiquement, il est possible qu'ils puissent, dans ce but, utiliser le référendum local suivant : (2) l'institution de révocation. Mais, étant donné qu'à présent les intérêts des habitants se concentrent surtout sur les problèmes de la vie et de l'environnement, il est nécessaire de demander directement l'avis des habitants et de décider selon les volontés exprimées. Par conséquent, afin que les chefs des collectivités locales et les conseils expriment positivement la volonté des habitants, il est souhaitable, en plus des (1) et (2), de créer un référendum local par le moyen du JOREÏ. Les b) et c) mentionnent les problèmes de la délimitation liée l'instauration du référendum local par le moyen du JOREÏ.

b) Les problèmes concernant l'objet

De façon générale, il semble que les problèmes relatifs aux attributions propres de l'État ne concernent pas l'objet du référendum local. En principe, la révision de la Constitution, la reconnaissance des traités ou l'élaboration et la modification de la loi ne peuvent pas en faire l'objet. Cependant, le référendum local mis en pratique, comme les trois exemples de référendum local récents, peut s'avérer être un problème politique au niveau national, comme la politique militaire, la politique énergétique, etc. C'est pour cela qu'un problème se pose si c'est le cas, c'est-à-dire s'il est limité ou NON au problème des attributions de ladite collectivité locale. En ce qui concerne ce problème, il est trop facile de tirer une conclusion qu'il est naturellement limité à ladite collectivité locale. Cependant comme dans les cas du bourg de Maki et du bourg de Mitaké, ce sont, substantiellement, des jugements à l'égard de la politique nucléaire et de la politique du traitement des déchets industriels. Bien que ce soit un jugement à l'égard d'attributions appartenant à l'État ou au département, formellement, il est possible de mettre en pratique un tel référendum local, comme le problème concernant le traitement du terrain du bourg appartenant aux attributions de ladite collectivité locale. En outre, en ce qui concerne le référendum local relatif à la base militaire américaine dans le département d'Okinawa, le problème s'est posé. Car il existe "la Convention de la position fondée sur le Traité de la Sécurité Américano-Japonais" qui fait l'objet d'un traité appartenant aux attributions propres de l'État. Ce sujet concerne profondément la vie et les intérêts des habitants, et il met en jeu des intérêts politiques importants. Le jugement du préfet M.OTA influençant la solution du problème en demandant l'avis des habitants, semble nécessaire en vue de l'exécution par l'administration locale du consentement des habitants de ladite collectivité locale. Par conséquent, sauf dans le cas suivant, il ne semble pas nécessaire de délimiter l'objet au moins, concernant le référendum local du modèle de consultation (ou de conseil).

Ce qu'il faut traiter avec prudence, c'est le problème concernant les droits de l'homme,

surtout les droit des minorités. En outre, en ce qui concerne la méthode, il faut éviter dans la fixation de la circonscription de vote et d'exécution que la majorité ignore les problèmes et les intérêts de la minorité sous peine d'entraîner un trop mauvais résultat pour celle-ci. Car le référendum local est un moyen de décision des habitants en même temps que la formation du consentement des habitants.

c) Les problèmes concernant la force de la contrainte juridique

La Constitution Japonaise a adopté le système de démocratie directe comme le droit de choisir et de révoquer les fonctionnaires (art. 15), l'examen par référendum national des juges de la Cour Suprême (art. 79), le référendum local sur la loi spéciale sur la collectivité locale (art. 95) et le référendum national de révision de la Constitution (art. 96). Dans ce sens, la Constitution Japonaise peut être considérée comme une "institution semi-directe". Cependant, compte tenu de l'existence de dispositions sur "l'institution purement représentative" comme les articles 43 et 51, etc. et de l'existence de dispositions concernant la législation sur le principe du régime parlementaire (article 41 et 59), il est difficile d'adopter l'institution d'un référendum national de sanction ou de décision qui contraigne les Chambres au niveau de la politique nationale, et il est envisagé uniquement un référendum national consultatif sous la Constitution actuelle.

D'autre part, au niveau des collectivités locales, il semble que le problème du référendum local consultatif, de sanction ou de décision n'existe pas. A la différence de la politique nationale, c'est-à-dire malgré l'existence de la disposition de l'article 95 dans le chapitre sur l'autonomie des collectivités locales dans la Constitution, concernant la procédure de l'élaboration du JORĒĪ, aucune disposition sur la procédure de principe du régime parlementaire n'existe. En outre, la loi sur l'autonomie des collectivités locales actuelle adopte le référendum local quant à la dissolution des conseils, et la révocation des conseillers généraux et municipaux et des chefs des collectivités locales, et la demande directe par les habitants est reconnue en cas d'élaboration, de modification et de suppression du JORĒĪ, de la révocation des hauts-fonctionnaires, et du contrôle de l'administration. Enfin, "le bourg et le village ne disposent pas de conseils mais est constituée par le JORĒĪ une Assemblée générale composée par les électeurs malgré la disposition de l'article 89" (art. 94). La disposition ci-dessus donne très positivement une raison pour créer le système du référendum local.

Après avoir confirmé les problèmes ci-dessus, la contrainte juridique concernant le (1) (adoption de projet ou proposition de loi) et le (2) (dissolution des conseils généraux et municipaux, et révocation des cheft et conseillers généraux et municipaux), c'est-à-dire la nécessité du consentement de plus de la moitié des électeurs donne en fait clairement une

force de contrainte juridique au référendum local de sanction ou de décision. En outre, aucun problème ne se pose concernant l'effet juridique parce que le fond constitutionnel et juridique existe.

Or, au cas où (3) le fond de JOREI, ou (4) le fond juridique n'existe pas, si l'institution dotant de la force de la contrainte juridique peut être créée. En considérant que le droit d'élaboration du JOREI, reconnu dans l'article 94 de la Constitution, n'impose pas de délimitation sauf "dans le domaine de la loi", le (3) semble possible après avoir affirmé les propos ci-dessus. En outre, compte tenu du JOREI du référendum local, on peut reconnaître que celui relatif à la consultation (ou à la conseil) est adopté. Alors, le référendum local actuel demeure consultatif et le résultat du vote n'obtient pas de contrainte juridique, l'institution s'avère simplement formelle. Nonobstant, comme le référendum local reflète la volonté des habitants, les chefs des collectivités locales et les conseils généraux et municipaux doivent juger en réalité selon le résultat de ce vote. Le problème se pose en cas d'opposition des chefs des collectivités locales et des conseils généraux et municipaux au résultat. Dans ce cas, il faudra de nouveau tirer parallèlement une nouvelle conclusion, compte tenu (2) de la demande de révocation ou de dissolution. Bien que la solution du problème soit différente de la sanction (ou la décision), on peut considérer celle-ci comme le point fort au point de vue de la procédure sérieuse.

d) Les problèmes techniques concernant le vote

En général, on peut prévoir le risque d'une utilisation plébicitaire, et contre cela, il faut prendre des mesures au moyen de la révocation. En même temps, concernant l'objet, tant que l'information n'est pas accessible au public, n'est pas suffisamment fournie, et que l'électeur ne comprend pas, on peut prévoir un risque de manipulation de l'opinion publique, et de manipulation de l'information. Il faut de plus éviter de guider les questions, les modalités du vote pouvant provoquer une erreur de jugement de la part de l'électeur.

Il y a eu quatre référendums locaux de l'année dernière à l'année courante, relatifs au transfert de la base militaire américaine et au problème de la construction d'un établissement pour le traitement des déchets industriels. En ce qui concerne ce problème, le référendum local de la ville de Nago est intéressant.

En ce qui concerne le problème de la construction de l'héliport sur mer, la ville de Nago ayant connu des divergences d'opinion, le Comité de délibération pour la promotion du vote du citoyen a présenté une demande de JOREI pour la consultation des citoyens, avec les signatures de presque la moitié des électeurs (17.539 personnes) au mois de septembre 1997. La question proposée par ce comité demandait de se prononcer pour ou contre sur la construction de l'héliport sur mer, mais le maire a ajouté deux articles relatifs à

“l’approbation compte tenu des attentes sur l’environnement et les effets économiques” et “l’opposition compte tenu de l’absence d’attente sur l’environnement et les effets économiques” et a présenté au Conseil municipal son avis pour choisir les articles ci-dessus. Le Conseil municipal a adopté selon l’avis du maire le projet modifié du JOREI relatif au référendum local. C’est ainsi qu’à l’occasion du vote, est apparu le cas de questions guidées établissant un modèle de choix parmi quatre réponses au lieu d’une réponse alternative. L’établissement de ce genre de choix me paraît peu souhaitable parce que le référendum local est alors utilisé en vue de guider l’opinion publique plutôt que de saisir le mouvement de celle-ci. Il faudrait de plus étudier l’équité de ce référendum car au cas de référendum local dans la ville de Nago, le vote anticipé pour raison d’absence a occupé de plus de 18% à cause de sa très forte mobilisation.

[V] Conclusion

Concernant le référendum local pratiqué dans le bourg de Maki, dans le département d’Okinawa et dans le bourg de Mitaké, etc., la volonté manifestée par les électeurs de Maki et d’Okinawa s’est élevée à 53%, plus que la majorité absolue, selon le rapport des électeurs, et le taux a même été de 69,7% dans le bourg de Mitaké. Ceci dénote, par rapport au taux d’abstention élevé des électeurs du Conseil de la ville de Tokyo, l’intérêt important des électeurs à ces problèmes. Le référendum local n’est pas établi selon la Constitution et la loi, mais selon la forme juridique équivalente au JOREI. Cette pratique crée de nombreux problèmes notamment au niveau juridique, comme celui de la précision de son sens politique. Cependant, il se peut que l’autonomie des collectivités locales au Japon, en particulier l’amélioration de l’autonomie des habitants, soit réalisée grâce à une utilisation positive de l’institution référendaire. En mesurant l’équilibre entre la Constitution et la loi, en l’état actuel, il vaut mieux utiliser le référendum local consultatif au point de vue de la réhabilitation politique et de l’engagement politique des habitants. C’est la raison pour laquelle il faudra faire un effort pour résoudre les problèmes concernant le référendum local, et tirer une leçon de la pratique du référendum local de ces dernières années.

Dans le cas des villes de Kobayashi et Shiroishi et des bourgs de Yoshinaga et Unakami, le référendum local concernant les problèmes dépassant les attributions de la municipalité a eu tendance à être utilisé positivement comme manifestation de volonté des habitants. Cette tendance s’est développée seulement après la pratique du référendum local de la ville de Mitaké. Dans ce contexte, dans les collectivités locales étant touchées par des établissements encombrants, sans octroyer le droit du jugement relatif à l’affaire en question, il

convient de dire que le référendum est l'occasion de réétudier la décision prise relative à l'intérêt public étudié au niveau d'une large zone administrative comme l'État ou les départements, etc., avant de traiter comme simple égoïsme de commune ou des habitants la manifestation de la volonté des habitants. En ce qui concerne les problèmes d'une large zone, nationale ou relative à l'environnement et au domaine militaire, jusqu'à l'établissement de ne pas décider "le jugement d'intérêt public" qui demande une solution aux dépens d'une zone, il me paraît nécessaire de faire fonctionner le référendum local parallèlement à la justice comme système de protestation pratiquée par un organe inférieur contre l'institution d'administrative supérieure et celle des Conseils ayant une structure hiérarchisée, ou comme système de protestation de la volonté minoritaire à l'égard des Conseils pour reflétant la volonté majoritaire.

Note

- 1) Le taux du vote du référendum local en série commencé par celui de bourg de Maki s'est élevé très haut, et le résultat du vote a également montré des taux dépassant la majorité absolue.

	Maki	Okinawa	Mitaké	Nago	Kobayashi	Yoshinaga	Shiraishi	Unakami
votants	88,29%	59,53%	87,50%	82,45%	75,86%	91,65%	70,99%	87,31%
contre/électeur	53,73%	53,04%*	69,70%	43,58%	44,52%	89,77%	67,04%	85,19%
contre	60,86%	89,09%**	79,65%	52,86%	58,69%	97,95%	94,44%	97,58%

*pour/électeur **pour

(Département d'éducation générale, Professeur adjoint, HASEGAWA Ken,
Droit constitutionnel)

(本学助教授)