

## ABHANDLUNGEN / ARTICLES

### **Les traités inégaux japonais, de leur signature à leur renégociation**

Béatrice JALUZOT\*

- I. Introduction
- II. La signature des traités inégaux
  - 1. L'ouverture
  - 2. La stabilisation de la situation
- III. La renégociation des traités
  - 1. Le contexte des négociations
  - 2. L'aboutissement des négociations
- IV. Conclusion

#### I. INTRODUCTION

L'expression « traité inégal » est retenue par l'historiographie, principalement extrême-orientale, pour désigner une série de traités diplomatiques passés entre les puissances occidentales et plusieurs pays d'Extrême-Orient à la fin du XIXe siècle. En réalité, cette expression fait plutôt référence à la révolte de nations, qui, au nom du droit international, ont dénoncé la signature de traités qui nouaient des relations diplomatiques déséquilibrées, au bénéfice des intérêts des puissances occidentales<sup>1</sup>.

Bien que très présents dans les discours politiques, diplomatiques ou historiques en Asie, les textes des traités sont méconnus pour de multiples raisons. Ils sont très nombreux, évolutifs, de nature et de formes diverses : formels et signés solennellement, complétés par des échanges de lettres ou une déclaration unilatérale, mis en œuvre par des actes administratifs etc.

---

\* Maître de conférences HDR à Sciences-po Lyon, Directrice de l'Institut d'Asie Orientale (UMR 5062, CNRS, ENS de Lyon).

Nous remercions vivement Jean-Pierre DEDIEU pour son soutien général à ce projet, sa contribution essentielle quant à l'identification des traités et pour la relecture attentive de ce travail.

1 Sur la notion de traité inégal, v. L. CAFLISCH, *Unequal Treaties*, *German Year Book of International Law* 35 (1992) 52–80.

Ils émanent de très nombreux pays : le Japon était lié à plus de 20 nations, tandis que la Chine, le Vietnam, la Corée, la Thaïlande etc. étaient en proie au même phénomène. La compilation systématique et universelle des accords diplomatiques que nous connaissons aujourd'hui grâce à la SDN puis à l'ONU, n'existe que depuis 1920. Auparavant, les accords internationaux étaient compilés, dans certains pays seulement, grâce à des initiatives privées souvent soutenues par les gouvernements des pays signataires. Ces publications concernaient ce seul État, elles reprenaient exceptionnellement les accords entre États tiers, dans la mesure où ils pouvaient avoir une incidence sur la politique étrangère de leur pays<sup>2</sup>. Il leur était impossible d'être exhaustives et elles ne pouvaient reprendre l'ensemble des documents composant les traités, leurs compléments et correctifs, dont le renouvellement s'était fortement intensifié avec la colonisation. Enfin, n'appartenant plus au droit positif, ces accords sont aujourd'hui relégués au rang d'archives et donc éparpillés dans des fonds dont l'accès est très difficile<sup>3</sup>.

Pour ces raisons, nous avons initié le projet « Unequal Treaties Corpus »<sup>4</sup>, dont la vocation est de constituer une base de données qui rassemble ces accords diplomatiques, ainsi que les documents afférents, de la manière la plus exhaustive possible. L'outil numérique déployé, qui allie une base de données, une visionneuse et la collecte de documents rares, permet le rapprochement et la navigation entre toutes données, et fait émerger un sens

---

2 Par exemple la collection de F. MARTENS pour la Russie : Ch. SAMWER / J. HOPF, Nouveau recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international. Continuation du grand recueil de G. Fr. DE MARTENS (1876).

3 Sur le problème posé par la publication des traités à l'époque, voir E. DESCAMPS, L'Union internationale pour la publication des traités: mémoire présenté à l'Institut de France, Académie des sciences morales et politiques (1895) 6 : « la connaissance des conventions en vigueur entre les États est loin d'être toujours d'un facile accès. Certains gouvernements, à la vérité, prennent soin de publier leurs engagements internationaux dans des collections spéciales, officielles. Il existe aussi des *Recueils* généraux dus à l'initiative privée et jouissant d'une notoriété méritée. Mais que de lacunes, quelle diversité, quels enchevêtrements dans ces multiples publications. Un juriste d'une grande érudition, Monsieur de Martitz, a fait une curieuse enquête sur les collections de traités. Il nous donne la nomenclature de plus de cent recueils, très différents de forme et de plan, publiés dans les conditions les plus variables, souvent avec des retards considérables. »

4 Projet émergent financé par l'ENS de Lyon, 2018–2021, sous la direction de B. JALUZOT. La base de données a été développée grâce à la technologie « D-up » (projet Maison des Sciences Humaines de Lyon, 2019–2021, B. JALUZOT dir.), dont Peter CORNWELL (Consortium Data Futures) et Jean-Pierre DEDIEU (Directeur de recherches émérite CNRS) sont les auteurs. La partie de la base qui recense les traités a été conçue par Jean-Pierre DEDIEU, il l'a aussi très majoritairement alimentée. Qu'il soit ici infiniment remercié pour son travail.

difficilement perceptible avec des outils traditionnels. La contribution ici présente est l'un des tout premiers fruits de ce projet, elle est consacrée aux traités inégaux japonais qui sont d'une importance fondamentale pour l'histoire de ce pays et a pour objectif d'en présenter une vision synthétique d'ensemble, chose qui n'a pas été faite jusqu'ici. Au regard de l'état actuel de notre recherche, ce travail porte sur une période limitée : 1854–1899 et il est largement – mais non exclusivement – fondé sur les publications en langues occidentales de ces documents diplomatiques. Dans une approche objective et positiviste, il cherche à comprendre leur contenu et à saisir, non pas tant leur dimension « inégale » et injuste, mais la teneur concrète des règles imposées et disputées.

Au Japon, la vision la plus courante de la renégociation des traités inégaux se résume à l'idée suivante : les puissances occidentales sont intervenues au moyen de la force militaire, elles ont soumis le pays de manière violente et humiliante. Cette soumission a été concrétisée par la signature de très nombreux traités. Mais les Japonais ont réussi, à force de résistance et d'intelligence, de ténacité et de persévérance, à renverser cette oppression, et, en obtenant leur renégociation, à restaurer la fierté nationale tout en faisant entrer le pays dans l'ère de la modernité. Or, derrière l'analyse historique et politique du phénomène, se trouvent des accords internationaux, très précis, qui ont été passés dans un cadre formel strict. Leur contenu et leur portée sont aussi importants que méconnus.

La signature de traités entre des puissances occidentales, avides de nouvelles ressources, et des pays tiers, a été le vecteur de la colonisation toute entière. Presque tous les pays du monde y ont été soumis, cependant le Japon a adopté une attitude originale à leur égard : il a été le premier à vouloir les combattre, tout en les respectant. Le pays a ainsi cherché très tôt à obtenir leur révision, en vue d'établir des relations équitables avec les pays occidentaux. Dès le début des années 1870, les dirigeants nippons ont mis en œuvre tout ce qui était en leur pouvoir pour obtenir la renégociation des nombreux traités qui avaient été signés. Ces traités ont été qualifiés de "traités inégaux", dans la mesure où ils étaient le reflet d'une relation déséquilibrée, une partie soumettant l'autre à sa volonté. Ils signent la fin du shogunat et causeront sa perte. Le gouvernement de Meiji, pourtant, les ratifiera, comme nous le verrons et en acceptera d'autres. Par ailleurs, dès l'époque shogunale, une campagne diplomatique est parallèlement lancée, afin d'obtenir un rééquilibrage des relations diplomatiques. Ceci conduit à la signature d'une nouvelle série de traités bilatéraux à partir de 1894, dont le contenu est purgé des dispositions défavorables au Japon, mettant ainsi fin aux traités inégaux.

Ce succès intervient après le déploiement de moyens prodigieux et au terme d'une longue et intense campagne diplomatique. Cette politique est

au coeur de l'avènement de l'ère Meiji (*Meiji ishin*), elle catalyse et explique l'ensemble des réformes qui sont alors mises en place. Ces traités ont ainsi eu des conséquences déterminantes sur le Japon actuel et sur presque tous les plans : diplomatique, politique, militaire, éducatif, économique, sociologique, institutionnel, médiatique, et surtout juridique.

Nous nous arrêterons ici sur ce dernier aspect du phénomène. Les traités inégaux sont directement à l'origine de la construction du système juridique japonais contemporain. Ce résultat vient d'une convergence de facteurs. D'une part, cette construction a été exigée par les puissances occidentales pour la renégociation des traités, ce que nous verrons avec les clauses d'extra-territorialité. D'autre part, c'est l'aboutissement de la logique qui a été implicitement mise en place par les dirigeants japonais, en optant pour une stratégie de renégociation. Les traités scellaient les relations internationales entre l'Occident et l'Extrême-Orient, ils formalisaient un rapport de force entre les Nations, au moyen d'institutions juridiques qui étaient d'émanation volontariste et contractuelle. Le Japon, en acceptant de s'y soumettre et en cherchant à les renégocier, admettait tacitement, mais très concrètement, d'introduire la conception occidentale du droit dans leur pays. Cette introduction, qui aurait pu se limiter au droit international public, a finalement touché, de proche en proche, l'ensemble des institutions juridiques, instaurant pour la première fois en Asie, un droit positif de type occidental.

L'étude du phénomène japonais montre une convergence dans la production conventionnelle des États occidentaux. En outre, elle fait apparaître les pratiques juridiques alors en vigueur et qui depuis ont été régulées par la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969. Or le Japon a été le premier à s'ériger contre ces usages, en choisissant de les combattre sur leur propre terrain, celui du Droit.

Il s'agit de voir, dans un premier temps, comment les traités ont été signés et à quelles conditions (II.), puis dans un second temps comment leur renégociation a été obtenue (III.).

## II. LA SIGNATURE DES TRAITÉS INÉGAUX

La signature des traités connaît deux étapes : la première est celle de l'ouverture des relations diplomatiques, durant laquelle divers accords sont signés avec quelques puissances, et dont les contenus sont variés. La seconde est celle de la stabilisation de ces relations, elle connaît une uniformisation des pratiques et une multiplication des accords.

### 1. *L'ouverture*

Avant d'exposer le processus de signature des traités et la chronologie que cette ouverture a empruntée, il nous faut préciser ce que la notion de « traité » recouvre formellement (a). Nous verrons ensuite que ceux-ci ont été signés en deux phases ascendantes, la première de 1854 à 1857, dont les objectifs étaient principalement diplomatiques et militaires (b) et la deuxième de 1858 à 1869 où ils deviennent essentiellement à vocation économiques (c).

#### a) *Les traités : substance et forme*

Les observations ici faites découlent de l'étude du cas japonais face aux traités diplomatiques signés au XIX<sup>e</sup> siècle. Ceci conduit à se départir des limites strictes prévues par l'art. 2 de la Convention de Vienne, selon laquelle « l'expression 'traité' s'entend d'un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international » et qui exclut en conséquence les arrangements informels<sup>5</sup> ; ici, force est de les prendre en compte afin d'être fidèle à la réalité historique et juridique. De même la distinction « traité-loi » et « traité-contrat » n'a pas de portée utile car elle est fondée sur la nature du traité et sur celle de son objet, or tous les traités sont emprunts à la fois de règles unilatérales et d'accords conventionnels, d'obligations réciproques et de règles objectives comme par exemple les accords qui concernent la fixation des tarifs douaniers.

La notion de traité est polysémique et nous nous attachons uniquement à ceux qui sont généralement entendus lorsque l'on évoque « les traités inégaux ». Cette expression ayant pour objet de dénoncer l'emprise des puissances occidentales sur le pays, les traités multilatéraux dotés d'un objet matériel délimité, comme par exemple, l'Union postale universelle du 1<sup>er</sup> juin 1878<sup>6</sup> à laquelle le Japon a adhéré, restent hors de notre champ d'étude. Pour le reste, celle-ci est limitée aux traités d'emprise, qui ont permis à des pays étrangers (« les Puissances ») d'asseoir leur pouvoir politique au Japon. Le terme de « puissance » ou « power », par ailleurs, est utilisé de manière particulière par la diplomatie japonaise et plus largement dans le cas présent. Initialement, il désigne un pays, tel que la puissance américaine, puis rapidement, il devient un terme collectif : « les Puissances », « Powers », qui désigne l'ensemble des pays occidentaux présents

---

5 V. E. DECAUX / O. de FROUVILLE, *Droit international public*, Hypercours Dalloz (12<sup>e</sup> éd., 2020) n° 36.

6 V. M. de CLERCQ, *Recueil des traités de la France*. Publié sous les auspices de M. C. de FREYCINET, président du conseil, ministre des affaires étrangères, tome 12, 1877–1880 (1881) 94–104.

sur le territoire japonais. Le terme « traité » pour sa part, est employé dans un sens large ou dans un sens restreint. Dans un sens large, il encadre les relations deux entre deux ou plusieurs pays, à l'instar du traité de Kanagawa, bilatéral qui ouvre les relations entre le Japon et les USA en 1854. Les buts poursuivis peuvent être variés : on trouve ainsi les traités de paix, qui ont pour vocation exclusive de mettre un terme à un conflit armé, des traités de navigation, de commerce, des accords d'action diplomatique et militaire qui visent à mettre en place des actions communes entre plusieurs pays, soit à destination de l'un d'eux, soit à l'égard d'un pays tiers, etc. Dans un sens restreint, l'expression de « traité inégal » désigne généralement des traités bilatéraux généraux. Il s'agit d'accords-cadres dont l'objet premier est d'officialiser les relations entre les pays signataires et d'en poser les grandes lignes. Selon la définition de PATERNOSTRO, il s'agit « d'un contrat par lequel deux ou plusieurs Etats établissent, de la manière qu'ils jugent la plus conforme aux circonstances actuelles, le règlement de questions, des intérêts, des relations qui les concernent ».<sup>7</sup> Dans le cas des relations entre le Japon et les puissances étrangères, leur nombre ne dépasse pas la trentaine. Il faut d'ailleurs observer que les pays signataires sont en réalité de force et d'autorité très variables, plusieurs ne sont pas des puissances coloniales en expansion, telles la Suisse ou le Danemark.

Les traités ainsi entendus sont les pierres angulaires des relations diplomatiques. Ils comportent des dispositions générales et laissent les détails à des accords subséquents. Ces dispositions sont organisées en articles, présents en faible nombre. Cependant, leur contenu réel n'est pas fait de ce seul texte, mais d'une série de documents car ils sont entourés de nombreux accords diplomatiques, très divers et plus ou moins en relation avec le traité principal. Ceux-ci restent le plus souvent assez méconnus, car peu diffusés, mais ils en font partie intégrante. Ainsi, les accords diplomatiques sont constitués à la fois d'actes solennels et d'une multitude d'actes complémentaires, qui précisent, amendent ou interprètent certains points. En conséquence, les traités sont structurellement des accords pyramidaux qui donnent lieu à des actes consensuels de différents niveaux inférieurs, ils peuvent être classés en fonction de leur degré de précision, ce qui ne fait pas obstacle à leur importance dans les relations diplomatiques. Ainsi, synthétiquement, on peut estimer qu'il existe cinq niveaux d'accords. Au sommet de l'édifice se trouve un « traité », l'acte principal, toujours intitulé ainsi. Il est généralement accompagné d'un accord complémentaire, de deuxième

---

7 A. PATERNOSTRO, La révision des traités avec le Japon au point de vue du droit international. Conférence donnée le 20 octobre 1890 à la réunion des cinq associations pour l'étude du droit à Tokio, *Revue droit international et législation comparée* 23 (1891) 5–29 ; 176–200 (Suite et fin), spé. 189.

rang, souvent signé le même jour, appelé « protocole » ou encore « convention complémentaire » ou simplement « convention ». À un troisième niveau sont négociés des « régulations », ou « mémorandum », « annexes », « appendice », quelques fois signés le même jour que le traité principal, mais très souvent plus tard. Ils visent l'application concrète des dispositions adoptées et contiennent par exemple les tarifs douaniers par catégorie de produit. Ces deux derniers niveaux sont susceptibles d'être renégociés, sans que le traité principal soit modifié. Le contenu de la relation diplomatique évolue constamment grâce à un système « d'arrangements » passés avec les représentants des puissances étrangères, d'échanges de « notes » ou de lettres, de déclarations interprétatives unilatérales et de règlements d'exécution, que l'on peut placer à quatrième niveau. À un échelon encore inférieur se trouvent les contrats d'affaire internationaux, passés entre personnes privées et qui ont parfois des enjeux économiques majeurs, comme les emprunts nationaux, les constructions de chemin de fer ou l'installation d'une fonderie de monnaie nationale. Au même niveau se situent les contrats d'embauche des experts étrangers, dont le recrutement sera massif au Japon et dans tous les domaines. Bien que semblant purement contractuels et d'ordre privé, ces contrats sont conclus avec le soutien des gouvernements et des autorités diplomatiques des pays concernés. Tous ces différents degrés d'accords permettent d'ajuster les relations diplomatiques à l'évolution des rapports de force et changement constamment, beaucoup plus vite que le rythme de leur publication. La contribution présente laisse de côté le dernier niveau, afin de nous concentrer sur les accords de rang étatique et qui constituent directement le cœur des « traités inégaux ».

Deux types de sources ont été principalement exploitées : les publications françaises d'une part et les publications japonaises d'autre part. Côté français, ces accords ont été portés à la connaissance du public de manière systématique, chronologique et relativement approfondie dans le « Recueil des traités de la France », initialement compilé par Alexandre et Jules de CLERCQ.<sup>8</sup> A ceci s'ajoute la remarquable mise en ligne des archives diplomatiques françaises qui permet d'accéder à la version numérisée de documents originaux conservés par le Ministère des affaires étrangères ; elle donne un très large aperçu chronologique des relations franco-japonaises.<sup>9</sup>

---

8 M. de CLERCQ, Recueil des traités de la France. Publié sous les auspices de M.C. de FREYCINET, président du conseil, ministre des affaires étrangères. Paris. Disponible sur le portail numérique de la Bibliothèque nationale de France (BNF), disponible sur : Gallica, <http://gallica.bnf.fr>: (ci-après : CLERCQ).

9 MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, France Diplomatie – Traités et accords de la France, [https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/recherche/mae\\_internet\\_\\_traites](https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/recherche/mae_internet__traites).

Toutefois notre source principale réside dans les publications japonaises. Les traités signés par le Japon ont été l'objet d'une attention très soutenue de la part du gouvernement nippon. Les accords et l'ensemble des échanges diplomatiques ont été scrupuleusement collectés et publiés, sous diverses formes. D'une part ils ont fait l'objet d'ouvrages courts et synthétiques en langues occidentales. À l'évidence, ceux-ci ont servi d'outils de politique étrangère car leurs dates correspondent à des étapes importantes dans les négociations diplomatiques que les Japonais ont conduites de 1871 à 1899. Un premier recueil a été publié dès 1871<sup>10</sup>, cette date correspond au lancement de la mission Iwakura<sup>11</sup> ; il a été complété en 1874<sup>12</sup>, ce qui coïncide à peu près au retour de cette mission, puis en 1884<sup>13</sup>, date qui correspond à la campagne de négociation collective lancée à Tōkyō en 1882. Le volume publié en 1899<sup>14</sup> paraît au moment de l'entrée en vigueur des traités renégociés. Nous avons principalement exploité les volumes de 1871 et 1899. D'autre part, ils ont fait l'objet d'une publication extensive en langue japonaise, elle porte sur l'ensemble des archives diplomatiques du Japon, depuis la première année de l'ère Meiji (1867). Publiée sous la direction du Ministère des affaires étrangères à partir de 1936<sup>15</sup>, cette im-

- 
- 10 [JAPAN], *Treaties and Conventions, concluded between Japan and Foreign Nations, together with notifications and regulations made from time to time. 1854–1870 (1871)* 228 p., disponible sur National Diet Library, Digitalized Collections, <https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1350876/5>.
- 11 V. *infra*, III.1.a), « Les conditions de renégociation ».
- 12 GAIMU-SHŌ [Ministère des affaires étrangères], *Treaties and Conventions, concluded between the Empire of Japan and Foreign Nations, together with regulations and communications. 1854–1874 (1874)*, (bi-lingual) disponible sur Hathitrust Digital library, <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=nyp.33433090737390&view=1up&seq=668&skin=2021>, dernière consultation : 23/08/2021.
- 13 FOREIGN OFFICE (JAPAN), *Treaties and Conventions between the Empire of Japan and other Powers together with universal conventions, regulations and communications, since March, 1854 (1884)* (multilingual) disponible sur Hathitrust Digital library, <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=nyp.33433090737358&view=1up&seq=1&skin=2021>, dernière consultation : 23/08/2021.
- 14 FOREIGN OFFICE (JAPAN), *Treaties and Conventions between the Empire of Japan and other Powers (1899)* DOI 10.11501/1700274.
- 15 M. TSUCHIYA 土谷正千代 / GAIMU-SHŌ CHŌSA-BU KANSHŪ 外務省調査部監修 [Département recherche du Ministère des affaires étrangères] / NIHON GAKUJUTSU SHINKŌ-KAI 日本學術振興會編纂 [Institut national de la recherche japonaise] (éds.), *大日本外交文書 Dainihon gaikō bunsho* [Documents diplomatiques du Grand Japon], 12 volumes (1936) disponible sur le site de la Bibliothèque Nationale de la Diète, <http://dl.ndl.go.jp/search/searchResult?featureCode=all&searchWord=大日本外交文書&viewRestricted=0>, (dernière consultation : 26/07/2021) (ci-après : *Gaikō bunsho*).

portante documentation a été mise en ligne depuis<sup>16</sup>. Au sein de cette collection se trouvent des volumes spécialement consacrés à la renégociation des traités, publiés entre 1941 et 1948.<sup>17</sup> À la fin du premier volume se trouve un supplément intitulé « Collection des anciens traités »<sup>18</sup>, qui est une compilation sélective des traités, classée selon les pays occidentaux signataires et implicitement désignés comme inégaux. Ils sont reproduits sur deux colonnes en vis à vis, le plus souvent en version bilingue. Cette compilation rassemble, outre le traité de Kanagawa de 1854, les principaux traités signés entre 1858 et 1869 avec les USA, la Russie, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Empire austro-hongrois<sup>19</sup>.

b) *La signature des traités de « paix et d'amitié » (和親条約 washin jōyaku) 1854–1857*

Durant une première phase de signature, des traités « de paix et d'amitié » sont signés. Leur intitulé contraste fortement avec le contexte extrêmement violent dans lequel ils interviennent. Conclues sous la contrainte militaire, ils ont pour but de mettre fin à la politique de fermeture du Japon, d'ouvrir les contacts diplomatiques avec les pays étrangers, d'assurer l'application des règles de sauvetage maritime, de permettre aux étrangers d'accéder au territoire national.

- 
- 16 Le Ministère des affaires étrangères japonais précise dans sa présentation en anglais : « In 1936 the Ministry of Foreign Affairs published the first volume of Documents on Japanese Foreign Policy with the goal of clarifying the background of Japan's diplomacy since the Meiji Restoration, while at the same time providing basic historical documents that could potentially offer precedents for diplomatic negotiations. », [https://www.mofa.go.jp/ms/da/page25e\\_000017.html](https://www.mofa.go.jp/ms/da/page25e_000017.html).
- 17 *Gaikō bunsho*, supra note 15, 条約改正関係 大日本外交文書第1巻 *Jōyaku kaisei kankei – Dainihon gaikō bunsho dai-ikkan* [Documents des affaires étrangères du Grand Japon – Documents relatifs à la révision des traités] (1941, 1942, 1944 et 1948). Le dernier volume est constitué de suppléments et comptes-rendus. Ces documents sont en langue japonaise et parfois occidentale, ils sont disponibles en ligne sur le site du ministère : 大日本外交文書デジタルアーカイブ *Dai-nihon gaikō bunsho dejitaru ā-kaibu* au format DjVu : <https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/shiryō/archives/b4-1.htm>.
- 18 明治期特書・条約改正関係第1巻4附録 旧条約書 *Meiji-ki tokusho jōyaku kaisei kankei – dai-ikkan 4-furoku kyū-jōyaku-sho* [Documents relatifs à la révision des traités, vol. 1 – supplément n° 4 : collection des anciens traités] (ci-après : *Kyū-jōyaku-sho*).
- 19 Nous remercions le professeur Yoshihiro MISAKA de l'Université d'Ōsaka, de nous avoir transmis cette précieuse information, qui est à l'origine de toute cette recherche.

Le premier d'entre eux est le traité nippo-américain<sup>20</sup>, dit de « Kanagawa », d'après le lieu où il a été signé le 31 mars 1854, non loin de la capitale économique et politique japonaise, Edo, et là où se développera plus tard Yokohama. Il est suivi par un traité avec le Royaume-Uni dès le 14 octobre 1854, puis avec la Russie, le 7 février 1855, enfin avec les Pays Bas le 30 janvier 1856.

Le traité nippo-américain de 1854 est initié par le Commodore Matthew PERRY (1794–1858) pour la partie américaine. Composé de 12 articles, il contient principalement des dispositions d'ordre maritime. L'objectif des négociations, côté américain, est de sécuriser l'accès au territoire japonais et de garantir le secours maritime aux navires en perdition. Côté japonais, il est de limiter et de garder sous contrôle, autant que faire se peut, l'accès des étrangers au territoire national, afin de se préserver de leur caractère perturbateur qui constitue une menace pour le pouvoir nippon, avérée depuis plusieurs décennies.

Un premier article prévoit la paix entre les deux pays, entre leurs peuples « sans exception de personnes ou de lieux ». Il prévoit l'ouverture de deux ports aux navires étrangers (art. II et X), l'un à l'est du Japon, Shimoda, dans la préfecture de Shizuoka (où se dresse le mont Fuji) et l'autre au nord : Hakodate, immédiatement pour le premier et dans un délai d'un an pour le second. Une réserve est cependant prévue : si le mauvais temps contraint les navires en détresse, ils pourront accoster en d'autres lieux. Ceux-ci devront être conduits et secourus dans ces ports, l'équipage doit être accueilli temporairement (art. V), mais « les dépenses encourues... ne seront pas remboursées » (art. III). Sa liberté ainsi que celle des citoyens américains doit être garantie dans un périmètre strictement défini (art. V)<sup>21</sup> et ils « ne doivent pas être soumis aux restrictions et confinement comme les Hollandais et les Chinois à Nagasaki », mais soumis à de justes lois (art. IV)<sup>22</sup>. Les navires américains pourront se procurer du bois, de l'eau, du charbon, des provisions et autres produits uniquement par l'intermédiaire de fonctionnaires japonais (art. VIII) ; les échanges d'or, d'argent et de produits sont rendus possibles dans ces ports, mais les navires américains

20 Treaty of peace, amity, commerce and navigation between the United States of America and Japan [alias] Kanagawa convention [alias] 日本國米利堅合衆國和親條約 = 日本国米利堅合衆國和親條約 *Nihon-koku meiriken gasshū-koku washin jōyaku* [alias] Perry convention, *Kyū-jōyaku-sho*, *supra* note 18, 1–7 ; JAPAN 1871, *supra* note 10, 1–3.

21 Les citoyens américains seront libres de se déplacer à Shimoda, dans un périmètre de 7 miles japonaises à partir d'une île dans le port de Shimoda, et comme indiqué sur une carte jointe. Les limites de déplacement à Hakodate doivent être définies après la visite d'un escadron américain sur place, art. V.

22 « but shall be amenable to just laws ».

pourront remporter tous les articles qu'ils souhaitent (art. VII). Enfin, des relations diplomatiques durables doivent être établies par la nomination de diplomates américains en résidence à Shimoda dans les dix-huit mois (art. XI). Enfin, l'article IX prévoit une clause de la nation la plus favorisée de la part du Japon à l'égard des Etats Unis et l'article XII organise l'échange des ratifications.

Malgré ces dispositions peu favorables, les Japonais arrivent à garder un certain contrôle sur cette ouverture : le secours ne peut être prodigué que dans deux ports (art. X), les besoins des navires américains pourront être couverts uniquement par l'intermédiaire des fonctionnaires japonais autorisés (art. VIII), les échanges commerciaux doivent être encadrés par des règles établies par le gouvernement japonais (art. VII).

Le traité britannique intervient six mois plus tard<sup>23</sup>, il est plus concis avec sept articles. De même que le traité nippon-américain, il prévoit le secours des navires et l'ouverture de deux ports aux Britanniques : Hakodate, mais aussi Nagasaki au sud du pays. L'ouverture est immédiate pour Nagasaki, lieu de signature de l'accord et elle est prévue dans les 50 jours pour Hakodate (art. II). Concrètement, par l'effet de la clause de la nation la plus favorisée, cette disposition aura pour résultat d'élargir le droit d'accès à Nagasaki à l'ensemble des ressortissants étrangers des pays signataires et donc de leur procurer l'accès à trois ports. Par ailleurs, l'accord insiste sur la soumission obligatoire des Britanniques aux lois japonaises (art. IV), il prévoit une clause de la nation la plus favorisée (art. V), ainsi que l'échange des ratifications (art. VI et VII).

Le traité avec la Russie, dit « traité de Shimoda »<sup>24</sup>, à la différence des deux précédents, est scellé quatre mois plus tard dans le cadre de tensions territoriales. Il répartit les îles Kouriles entre les deux pays et laisse la question de Sakhaline explicitement en suspens (art. II). Il conserve aujourd'hui une importance dans le conflit qui perdure dans la zone. Pour le reste, son contenu est similaire à celui des deux traités précédents. Il est à noter que l'expression de « contracting Powers » (art. IV) y est mentionnée pour la première fois ; de même, un début de réciprocité est amorcé à l'art. VIII qui prévoit : « Russian subjects living in Japan, and Japanese subjects living in Russia will be treated kindly and with leniency, and will be subjected to no

23 Convention between Great Britain and Japan, 14 octobre 1854 [Anglo-Japanese Treaty of amity, opening some Japanese ports to British trade] [alias] 日英和親条約 *Nichiei washin jōyaku*, JAPAN 1871, *supra* note 10, 6–7.

24 Treaty between Russia and Japan [Treaty of amity, borders, navigation and commerce] [alias] Traité de Shimoda [alias] 日本國露西亞國通好條約 *Nihon koku roshia koku tsūkō jōyaku* [alias] 下田條約 *Shimoda jōyaku* [alias] 日露和親條約 *Nichiro washin jōyaku*, JAPAN 1871, *supra* note 10, 8–9 (version anglaise) ; *Kyū-jōyaku-sho*, *supra* note 18, 54–60 (version japonaise).

restrictions of liberty ; should they offend against the laws, however, they will be arrested and punished according to the laws of their own country ». Les questions de commerce et de loi applicable y tiennent un peu plus de place, en particulier, dans les larges dispositions consacrées aux modalités de paiements, en or, argent, cuivre ou par troc (art. III et V).

Le traité avec les Pays-Bas est signé en janvier 1856<sup>25</sup>. Seul pays européen ayant bénéficié de relations privilégiées avec le Japon durant la politique de fermeture (鎖国 *sakoku*, 1633–1854), les relations étaient établies de longue date à des conditions très restrictives pour les sujets hollandais. Avec les nouveaux traités, ceux-ci sont désormais en moins bonne posture que les Américains, les Britanniques ou les Russes. Le contenu de l'accord est en conséquence beaucoup plus long que les précédents traités (27 articles) et il est fortement conditionné par les formes d'échange qui prévalaient à Dejima, lieu très éloigné de la capitale où était strictement cantonnée la délégation hollandaise. L'accord s'avère rapidement insuffisant au regard des privilèges accordés aux autres nations et il est révisé dès le 16 octobre 1857 par deux actes<sup>26</sup> complétant et abrogeant plusieurs articles du traité de 1856. Ces dispositions concernent principalement le commerce entre les deux nations, dont les limites disparaissent ; ils mettent fin à la tradition d'échange de cadeaux ; les moyens de paiement sont précisés ainsi que les lieux d'échange et les conditions de stockage des marchandises. Par ailleurs, l'exercice de la religion chrétienne est permis. Désormais, la question commerciale est au cœur des relations diplomatiques, les questions de navigation et d'arrimage des navires militaires passent au second plan.

Dans l'ensemble, ces accords avaient pour vocation initiale de permettre l'accès au territoire japonais, aux navires et aux personnes, tout en garantissant la sécurité d'approvisionnement des étrangers. Ils étaient très largement unilatéraux, ce qui s'explique par la politique de fermeture du Japon toujours en vigueur. Tout type de contact avec les étrangers étant entièrement prohibé, les diplomates japonais n'avaient pas exigés la réciprocité. Elle apparaît seulement dans les relations avec la Russie, alors seul pays à avoir une frontière commune avec le Japon. En outre, le contenu de ces accords était très divers car, comme nous l'avons vu, directement lié aux relations passées et

25 Treaty between Holland and Japan. Signed at Nagasaki, 30 January 1856 [alias] Dutch-Japanese Treaty of peace and amity of Nagasaki [alias] 日蘭和親条約 *Nichiro washin jōyaku*, JAPAN 1871, *supra* note 10, 10–14.

26 Additionele Artikelen, overeengekomen tusschen de Nederlandsche en Japansche Gevolmagtigden [alias] 日蘭追加条約 *Nichiran tsuika jōyaku* [Complément au traité de Nagasaki entre la Hollande et le Japon] [alias] Dutch-Japanese additional agreement, JAPAN 1871, *supra* note 10, 17–24 ; Vervolg op de Additionele Artikelen, tusschen de Nederlandsche en Japansche Gevolmagtigden gesloten (Suivi d'autres articles additionnels au traité), JAPAN 1871, *supra* note 10, 25.

présentes entre le Japon et chacune des puissances signataires. Cependant, les échanges commerciaux évoluent rapidement dans les ports où ils sont autorisés, ce qui conduit les autorités à faire évoluer ces accords à court terme. Ainsi la convention américaine est complétée par un nouvel accord en date du 17 juin 1857, signé à Shimoda<sup>27</sup> et qui doit entrer en vigueur le 30 juin 1858 mais sera finalement intégré à un nouveau traité signé la même année à Edo. Il contient notamment l'ouverture du port de Nagasaki pour les Américains et diverses dispositions encadrant les échanges commerciaux. À ceci s'ajoutent les changements néerlandais d'octobre 1857, ce qui donne lieu à une modification de traité russe par un accord du 24 octobre 1857, intitulé « traité complémentaire »<sup>28</sup>. Son ample contenu (28 articles) est essentiellement tourné vers les conditions des échanges commerciaux et introduit certaines règles qui seront reproduites dans les traités postérieurs, telles que le déchargement des marchandises (art. VI-VIII), l'interdiction du commerce de l'opium (art. XIV), les conditions d'apprentissage du japonais (art. XXIV). Ainsi il annonce les traités à venir.

Dès 1858 ces traités sont entièrement renouvelés, à l'évidence, les parties, tant japonaises qu'occidentales, ont souhaité stabiliser leurs relations.

c) *Les traités « d'amitié et de commerce » (修好通商条約 shūkō tsūshō jōyaku) 1858–1869*

Durant cette deuxième phase de signatures, les textes des traités manifestent une volonté certaine d'uniformiser les accords conclus avec les puissances étrangères. En premier lieu, il s'agit de leur donner une autorité à portée nationale, ainsi ces traités sont signés à Edo, et non plus dans les ports comme les traités précédents. Ils rassemblent les avantages acquis lors des précédentes négociations et la dimension économique est mise au centre des accords, qui prennent le titre de « traité d'amitié et de commerce ».

Parmi eux, les plus emblématiques et les plus connus sont les cinq traités signés en 1858, dits de « Ansei », conclus lors de la 5<sup>e</sup> année de cette ère<sup>29</sup>. Ils contribuent à l'affaiblissement du régime shogunal et seront cruciaux dans son effondrement. Mais ce que l'on sait moins est que de nombreux autres traités ont été passés après 1858 et que le changement de régime en 1867 n'a pas arrêté le processus. En conséquence, le plus important d'entre

---

27 Convention [of navigation and commerce] between the United States of America and the Empire of Japan [alias] Convention of Shimoda, JAPAN 1871, *supra* note 10, 15–16.

28 Supplementary treaty between Russia and Japan [alias] 日本國露西亞國追加條約 *Nihon-koku roshia-koku tsuika jōyaku*, JAPAN 1871, *supra* note 10, 26–30 pour la version traduite en anglais.

29 Novembre 1854–mars 1960.

tous passé après l'avènement du régime de Meiji en septembre 1868 : le traité avec l'Empire austro-hongrois, qui est aussi le dernier de la série.

Sous la pression américaine, qui souhaite développer les relations commerciales avec le Japon, les relations sont renégociées. Leur avancée sert alors de modèle aux autres puissances et les traités de Ansei sont passés avec cinq Etats : les USA, les Pays-Bas, la Russie, le Royaume-Uni et la France. Mais le shogun en signe beaucoup d'autres : avec le Portugal, la Prusse, la Suisse, la Belgique, l'Italie, le Danemark.

Le premier d'entre eux est le « traité Harris », signé le 29 juillet 1858<sup>30</sup>. Il tient son nom du résident des USA au Japon, Townsend HARRIS (1804–1878), qui, à la différence de PERRY qui était un militaire, souhaitait orienter les échanges avec le Japon dans un sens économique. Les puissances ayant déjà officialisé leurs relations diplomatiques avec le pays emboîtent le pas. Un nouveau traité est signé le 18 août avec les Néerlandais, le jour suivant, le 19 août, avec la Russie, puis avec le Royaume-Uni le 26 août. Le traité avec la France est signé le 9 octobre 1858, ce qui est le signal d'un élargissement des relations internationales.

Les premiers articles du traité américain organisent les échanges diplomatiques entre les États. Ils sont concrétisés par la présence de diplomates dans les capitales respectives et leur liberté de circulation sur tout le territoire (art. I). Les relations seront neutres et pacifiques et le président des USA doit servir de médiateur auprès des puissances européennes (art. II). Le nombre de ports ouverts doit être augmenté à six : outre Shimoda et Hakodate, ceux de Kanagawa, Nagasaki, Niigata et Hyōgo (Kōbe) devaient être progressivement ouverts jusqu'en janvier 1863. L'article III correspond à un très grand nombre de sujets traités ensemble, ce qui semble indiquer un certain manque de maîtrise dans la technique de rédaction diplomatique. On y trouve pêle-mêle, les conditions de l'ouverture des ports, de la résidence des citoyens américains, la construction des fortifications militaires, les endroits et les conditions auxquelles les Américains peuvent construire leurs immeubles, etc. Les Américains obtiennent le droit d'embaucher des Japonais.

L'article IV prévoit les conditions générales du commerce international : les taxes douanières, les douanes, l'entrepôt des marchandises. Ce même article prévoit expressément, à l'alinéa 4, l'interdiction du commerce de l'opium à peine de sévères sanctions. L'article V concerne la monnaie de paiement et le change des devises, le troc n'est pas envisagé.

---

30 Treaty of amity and commerce between the United States America and the Empire of Japan [alias] Treaty of Edo [alias] Harris treaty [alias] 日米修好通商条約 *Nichibei shūkō tsūshō jōyaku*, JAPAN 1871, *supra* note 10, 31–36 ; *Kyū-jōyaku-sho*, *supra* note 18, 9–25.

L'article VI prévoit la compétence juridique à l'égard des Américains et des Japonais, il prévoit la compétence de la juridiction consulaire à l'égard des citoyens américains de manière assez détaillée. Elle est complétée par des dispositions incluses dans les articles VII et IX, permettant notamment la poursuite de déserteurs et fugitifs américains. L'article VII revient sur les limites imposées à la liberté de circulation des citoyens américains. L'article VIII prévoit la liberté de religion pour les Américains au Japon, ici encore la disposition est assez détaillée.

L'article X est une nouveauté, il prévoit les échanges techniques entre les deux pays, par commerce ou par recrutement de compétences. Ainsi le gouvernement japonais pourra acquérir des navires de guerre etc. aux USA, il a le droit d'embaucher toute personne détenant un savoir (« scientific, naval and military men, artisans of all kinds and mariners »). Sur le plan technique, le traité se superpose aux accords antérieurs et en maintient les acquis par l'effet de l'article XII qui prévoit dans une périphrase, que le présent traité révoque toute clause incompatible du traité de 1854 et qu'il incorpore l'accord de 1857.

L'article XIII investit les diplomates américains du pouvoir de créer les règles nécessaires à la mise en œuvre du traité, dès lors qu'ils sont nommés à cet effet par le gouvernement. Le traité prévoit aussi une clause de révision à brève échéance (art. XIII), celle-ci pouvant être demandée par toute partie et pour toute disposition à partir du 4 juillet 1872, à condition d'avoir été notifiée un an à l'avance. L'entrée en vigueur est prévue pour le 4 juillet 1859 soit un peu moins d'un an après la signature. Enfin le traité est rédigé en anglais, en japonais et en néerlandais, cette dernière version étant considérée comme celle qui prévaut (art. XIV al. 3).

Le traité est accompagné d'un accord secondaire intitulé « Règles selon lesquelles le commerce américain doit être conduit au Japon »<sup>31</sup>. Composé de sept articles, il précise les conditions auxquelles les importations américaines sont soumises sur le sol japonais et prévoit un ensemble de taxes douanières. Les Japonais n'ont pas le droit de prélever de taxe portuaire sur le tonnage. Les taxes d'importation sont divisées en quatre classes, dont les taux sont prévus en dollars. La première exempte l'or et l'argent, les meubles et livres non destinés à la vente. La deuxième prévoit un taux réduit de 5 % sur pour une liste d'articles : ceux qui servent à construire et à réparer les bateaux, utilisés pour la chasse à la baleine, les aliments salés de

---

31 Regulations under which American trade is to be conducted in Japan [alias] 日本開きたる港々に於て亜米利加商民貿易の章程 *Nihon hirakitaru minato ni oite amerika shōmin bōeki no shōtei* [Charter on the opening of ports in Japan and international private commerce with America], JAPAN 1871, *supra* note 10, 37–39 ; *Kyū-jōyaku-sho*, *supra* note 18, 26–30.

toutes sortes, le pain et les produits de panification, les animaux vivants, le charbon, le bois de construction pour les maisons, le riz et le riz non décorqué, les machines à vapeur, le zinc, le charbon, l'étain, le plomb et la soie brute. La troisième classe prévoit un taux renforcé de 35 % pour les liqueurs « intoxicantes ». Enfin la quatrième classe prévoit un taux général de 20 % pour tous les autres articles. En revanche les droits d'exportation des articles japonais sont plafonnés à un taux réduit de 5 %, à l'exception de l'or, de l'argent et du cuivre qui sont exportés en franchise. L'accord prévoit une possibilité de renégociation de ces tarifs cinq ans après l'ouverture du port de Kanagawa, soit à partir du 4 juillet 1864. Ces taux limitatifs représentent une gêne considérable pour le pays qui a besoin de devises pour financer ses réformes. Ils feront l'objet de très vives négociations ultérieures et seront définitivement révisés à partir de 1894.

Le traité néerlandais, signé le 18 août 1858 à Edo<sup>32</sup>, suit de très près l'accord négocié par les Américains. Il supprime simplement la mention d'un accord de paix et d'amitié, ainsi que l'intermédiaire américain pour les négociations avec les Européens. Pour le reste, les dispositions sont identiques, tout comme le règlement commercial annexé.

Le traité russe, du 19 août<sup>33</sup>, rédigé notamment en français, réorganise un peu la matière, mais son contenu reste similaire aux deux précédents. Outre l'ouverture des ports (art. III), il prévoit la présence d'agents consulaires et de citoyens russes (art. IV à VIII), les résidents au Japon conserveront leurs lois et coutumes (art. VII) et « ils auront le droit de se livrer ouvertement et en toute liberté à l'exercice de leur culte ». Pour la première fois, la liberté de commerce pour les Russes est clairement proclamée : « le commerce des Russes avec les Japonais se fera librement, de gré à gré, sans intervention aucune de la part des autorités » (art. IX). Les droits de douane et leurs modalités de paiement sont prévus à l'art. X, la prohibition de l'opium fait l'objet d'un article entier (XI), le commerce de produits spécifiques (armes, riz, cuivre), est prévu à l'art. XII, les questions monétaires à l'art. XIII. La fin du traité prévoit la compétence juridique de manière assez détaillée (art. XIV), la possibilité de renégociation à partir du 1er juillet 1872 (art. XV), la clause de la nation la plus favorisée (art. XVI) et l'entrée en vigueur du traité « vers le » 1er juillet 1859. Enfin la version hollandaise prévaut sur les versions japonaise et française (art. XVII).

---

32 Traktaat Hunne Majesteiten de Koning der Nederlanden, en de Taikoen van Japan [alias] Treaty of peace, amity and commerce between the Netherlands and Japan (Bakufu) [alias] 日蘭和親条約 *Nichiran washin jōyaku*, JAPAN 1871, *supra* note 10, 40–44.

33 Treaty [of amity and commerce] between Russia and Japan [alias] 日露修好通商条約 *Nichiro shūkō tsūshō jōyaku*, JAPAN 1871, *supra* note 10, 48–53.

Le traité britannique est signé quelques jours après et c'est à partir de ce moment que la forme et le contenu des traités devient récurrente. Ainsi la situation se stabilise.

## 2. *La stabilisation de la situation*

Le traité britannique devient le modèle standard de tous les traités passés avec le Japon, ce qui conduit à uniformiser ses relations avec tous les pays occidentaux. Cette situation se renforce et s'installe durablement lorsque le nouveau régime, loin de rejeter les traités, les confirme.

### a) *Le traité Elgin et la standardisation des traités*

Le traité britannique est signé le 26 août 1858<sup>34</sup> sous l'égide de lord ELGIN (1811–1863). Il revêt une grande importance, car c'est lui qui sert de modèle aux traités postérieurs.

Composé de 24 articles, il est plus détaillé et prend soin de distribuer chaque matière séparément. Ainsi l'art. III, qui comporte 13 alinéas, prévoit l'ouverture des ports ; les conditions de la compétence juridictionnelle en cas de conflit font l'objet de quatre dispositions : les art. IV à VII. L'art. VIII prévoit l'emploi de Japonais par les Britanniques ; l'art. IX vise la liberté de religion et l'autorisation d'établir des lieux de culte. Les questions monétaires sont réglées par l'art. X, le sauvetage maritime est prévu à l'art. XII. Si la version hollandaise du traité prévaut, les Britanniques prévoient que les communications diplomatiques auront lieu en anglais (art. XXI), mais seront traduites durant une période de 5 ans en japonais et en néerlandais. La clause de la nation la plus favorisée est spécialement formulée avec précaution :

« XXIII. Il est expressément stipulé que le gouvernement britannique et ses sujets auront droit à une participation libre et égale à tous les privilèges, immunités et avantages qui ont pu ou pourront être accordés par Sa Majesté le Tycoon du Japon au gouvernement ou aux sujets de toute autre nation. »<sup>35</sup>

---

34 Treaty [of Yedo] between Great Britain and Japan [alias] Elgin treaty – Anglo-Japanese treaty of amity and commerce [alias] 日本國大不列顛國修好通商條約 *Nihon-koku Gurēto buriten shūkō tsūshō jōyaku* [alias] 日英修好通商條約 *Nichiei shūkō tsūshō jōyaku*, *Kyū-jōyaku-sho*, *supra* note 18, 60–76 ; JAPAN 1871, *supra* note 10, 57–61.

35 « XXIII. It is hereby expressly stipulated that the British Government and its subjects will be allowed free and equal participation in all privileges, immunities, and advantages, that may have been, or may be hereafter, granted by his Majesty the Tycoon of Japan, to the Government or subjects of any other nation. »

Le traité français voit le jour le 9 octobre 1858<sup>36</sup>, soit deux mois après. En comparaison avec le traité britannique, de très faibles précisions sont ajoutées. La France obtient en plus l'ouverture du port d'Osaka. La langue française doit servir à la communication (art. XXI), la valeur de la version hollandaise du traité est strictement encadrée par l'article XXII, qui laisse poindre les réticences françaises à la laisser prévaloir. Pour le reste, les conditions sont les mêmes, l'entrée en vigueur est prévue pour le 15 août 1859. Il ne contient aucune différence notable avec le traité britannique et leur similarité est remarquable, tant sur le fond que sur la forme. Cette proximité est renforcée par une déclaration explicative issue conjointement par le Consulat de France et le plénipotentiaire japonais le 17 octobre 1859, concernant deux clauses d'importance majeure : l'une portant sur la compétence juridictionnelle et l'autre sur la clause de la nation la plus favorisée. Il y est indiqué qu'elles devront avoir « mot pour mot la même signification » que les articles équivalents dans le traité britannique<sup>37</sup>.

Après ces cinq traités, d'autres suivent, signés sous le shogunat : avec le Portugal le 3 août 1860, la Prusse le 24 janvier 1861, la Suisse le 6 février 1864, la Belgique le 1er août 1866, l'Italie le 25 août, le Danemark le 1er février 1867.

Le traité portugais<sup>38</sup> est en tout point similaire au traité britannique avec ses 24 articles. Seule évolution : l'anglais s'installe progressivement comme langue de communication diplomatique. Bien que le traité ait été rédigé en japonais, portugais et néerlandais, l'art. XXI prévoit que les communications officielles auront lieu dans cette langue. Sauf pour l'emploi de l'anglais, le traité avec la Prusse<sup>39</sup> reprend les mêmes termes, l'entrée en

36 Traité de paix, d'amitié et de commerce entre le Japon et la France [alias] 日本國佛蘭西國修好通商條約 *Nihon koku furansu koku shūkō tsūshō jōyaku* [alias] 日仏修好通商條約 *Nichifutsu shūkō tsūshō jōyaku*, *Kyū-jōyaku-sho*, *supra* note 18, 76–94 ; JAPAN 1871, *supra* note 10, 65–70 ; CLERCQ, *supra* note 8, tome 7 (1856–1859), 512–518.

37 Déclaration explicative concernant les articles 7 et 19 du traité du 17 octobre 1859, accessible: Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, France Diplomatie – Traités et accords de la France, [https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/recherche/mae\\_internet\\_\\_traites](https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/recherche/mae_internet__traites), dernière consultation : 29/07/2021, pièce n° TRA18580012/009.

38 Tratado de paz, amizade e commercio entre Sua Magestade El Rei de Portugal e Sua Magestade o Imperador do Japao [Traité de paix, d'amitié et de commerce, entre sa Magesté le Roi du Portugal et sa Magesté l'Empereur du Japon], JAPAN 1871, *supra* note 10, 74–78.

39 Freundschafts- und Handelsvertrag zwischen Preussen und Japan (Bakufu) [alias] [Traité d'amitié et de commerce entre la Prusse et le Japon] [alias] *Nihon Puroshia koku shūkō tsūshō jōyaku* 日本國普魯士國修好通商條約, signé à Yedo le 24 janvier 1861, *Kyū-jōyaku-sho*, *supra* note 18, 95–110 ; JAPAN 1871, *supra* note 10, 82–87.

vigueur est prévue pour le 1er janvier 1863. Le traité suisse<sup>40</sup> est presque identique, à ceci près qu'il ne prévoit pas d'ouverture de port et le commerce de l'opium n'y est pas mentionné. Le texte est rédigé en français, en japonais et en hollandais, cette dernière version devant prévaloir ; l'entrée en vigueur est prévue au jour même de la signature.

L'accord du 25 juin 1866 est de grande importance. Il présente l'originalité de concerner exclusivement le commerce avec le Japon et d'être commun à quatre Puissances : la France, les USA, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas. Bien que portant le titre de « Convention... pour l'établissement d'un nouveau tarif d'importation et d'exportation »<sup>41</sup>, ses douze articles concernent l'ensemble des pratiques liées au commerce extérieur. Il instaure un tarif douanier à un taux réduit et unique de 5 %, sur toute marchandise, à l'importation comme à l'exportation. Afin de faciliter les transactions, il transpose, pour les produits les plus courants, ce taux ad valorem en droit fixe par unité de poids. Plusieurs dispositions concernent l'entreposage des marchandises, la perception des droits de douane, les modalités de leur paiement. Le Japon s'engage à frapper rapidement une monnaie nationale en « quantité nécessaire à tous les besoins du commerce étranger et indigène » (art. 6 al. 3). Il prévoit en outre la liberté de circulation des Japonais à l'étranger afin d'étudier ou de faire du commerce, grâce au système des passeports (art. IX et X). Cet accord remplace les accords commerciaux annexés aux traités de 1858. Il est accompagné d'un tableau portant la liste des biens et marchandises spécifiquement concernés, les quantités et les taux applicables, les articles interdits (opium à l'importation, céréales à l'exportation) ou exemptés de taxe, comme le charbon, le sel, l'argent et l'or, les céréales etc.

Les traités belge<sup>42</sup> et italien<sup>43</sup>, postérieurs de deux mois, reprennent pratiquement à l'identique le traité britannique, seuls quelques points sont notables : uniquement trois ports leur sont promis : Hakodate, Kanagawa, Nagasaki ; l'opium n'est plus mentionné. Le traité italien pour la première fois, n'est pas rédigé en néerlandais et c'est la version française qui prévaut (art. XXII), tandis que le traité belge, bien que rédigé en néerlandais, pré-

---

40 Traité d'amitié et de commerce entre le Conseil Fédéral de la Confédération Suisse et Sa Majesté le Taicoun du Japon, signé à Yedo le 6 février 1864, JAPAN 1871, *supra* note 10, 92–96.

41 CLERCQ, *supra* note 8, tome 9 (1864–1867), 553–557 ; JAPAN 1871, *supra* note 10, 115–118 ; *Kyū-jōyaku-sho*, *supra* note 18, 31–44.

42 Traktaat tusschen Belgien en Japan, signé à Yedo le 1er août 1866, JAPAN 1871, *supra* note 10, 119–124.

43 Trattato d'amicizia e di commercio fra il Regno d'Italia e l'Impero del Giappone (Bakufu), signé à Yedo le 25 août 1866, *Kyū-jōyaku-sho*, *supra* note 18, 117–132 ; JAPAN 1871, *supra* note 10, 128–132.

voit que les communications seront en français (art. XXI). Les traités entrent directement en vigueur le 1er janvier 1867, indépendamment de l'état des ratifications (art. XXIII). Le traité danois de février 1867<sup>44</sup> est le dernier signé sous le shogunat. Il reprend le modèle, à ceci près qu'il est rédigé en japonais et en néerlandais, cette dernière version devant prévaloir<sup>45</sup>. Il entre en vigueur le 1er juillet 1867, sans attendre les ratifications, ce qui est expressément indiqué (art. XXIII).

*b) La confirmation des traités par le nouveau régime*

Le régime shogunal s'effondre en novembre 1867 et laisse place à l'ère Meiji. Pourtant, au lieu de rejeter ces traités en bloc et d'en contester l'existence, les nouveaux dirigeants choisissent d'en accepter le jeu, tout en combattant les effets néfastes pour le pays. Dès lors ils mettent en place des stratégies de résistance et choisissent de contrer les traités par la négociation diplomatique. C'est un parti délibéré, guidé par d'influents intellectuels. Ainsi, Shōin YOSHIDA, le lettré du clan de Chōshū (1830–1859), qui deviendra l'un des maîtres à penser des fondateurs du nouveau régime, écrit en 1855

« nous ne devrions pas rompre ces traités et perdre la confiance que les barbares ont en nous. Si nous les appliquons strictement, nous serons en mesure de construire la puissance de l'État, par laquelle nous pourrions conquérir la Corée, la Manchourie et la Chine qui seront ainsi faciles à vaincre. Ce que nous perdrons sur le plan commercial avec les États Unis et la Russie, sera compensé par les terres de Manchourie et de Corée »<sup>46</sup>.

Cet écrit précoce montre à quel point la situation est calculée du point de vue politique, YOSHIDA préconise de se placer à hauteur des Occidentaux et même de se ranger de leur côté. Cette pensée a de profondes conséquences sur l'approche juridique et la place que le droit occupe dans ces relations : l'acceptation est d'autant plus entière qu'elle est implicite, il est désormais impératif d'en assimiler les règles du jeu juridique.

44 Traité d'amitié, de commerce et de navigation entre Sa majesté le roi de Danemark et Sa Majesté le Taicoun du Japon, signé à Yedo le 2 février 1867, JAPAN 1871, *supra* note 10, 139–143.

45 Malgré les langues indiquées, c'est une traduction française du traité qui est insérée dans la publication des traités de 1871, probablement éditée pour la Mission Iwakura.

46 S. YOSHIDA, Gokuze-cho [Notes from Jail] (letter from Shōin to his elder brother, Umetaro SUGI, April 24, 1855), in : 吉田松陰全集 第8卷 *Yoshida Shōin zenshū*, vol. 8 [Complete Collection of the Works of Yoshida Shōin] (1939) 423, disponible à <https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1051555>, traduction en anglais de S. MURASE, The Most-Favored-Nation Treatment in Japan's Treaty Practice During the Period 1854–1905, *The American Journal of International Law* 70/2 (1976) 284.

Le changement de régime se déroule sur une assez longue période. L'Empereur Meiji (1852–1912), alors âgé de quatorze ans, règne à partir du 3 février 1867 et est intronisé le 12 septembre 1868. Entre temps, le 9 novembre 1867, le dernier shogun Yoshinobu TOKUGAWA rend les armes à l'empereur et met ainsi fin au régime shogunal. Dès lors le pays est livré à une très forte instabilité qui donne lieu à la guerre du Boshin, elle oppose les forces soutenant le régime shogunal à celles soutenant l'empereur. Ces dernières souhaitent une « restauration » qui rende au *Tennō* son pouvoir politique. Le 11 janvier 1868, le shogun revient sur sa décision, ce qui déclenche l'action armée des opposants. Le nouveau régime obtient définitivement la victoire en juin 1869. Les puissances occidentales, qui, à la lecture des traités, semblent rester unies dans leur application, sont en réalité divisées par la situation politique. Les Français ont pris le parti du shogun, tandis que les Britanniques et les Américains soutiennent la restauration.

Ce bouleversement n'entraîne cependant aucune conséquence sur l'existence des traités, ni sur leur mise en oeuvre. Ils continuent de lier le nouveau gouvernement qui, dès l'arrivée sur le trône de l'empereur, s'est efforcé de rassurer les partenaires occidentaux. En particulier, à l'occasion de tensions internationales dues à des attaques perpétrées contre des étrangers, il prononce solennellement le vœux de s'ouvrir aux relations internationales et de respecter les traités et le droit international. Cette confirmation est donnée de manière répétée, par plusieurs actes. Dès avant le changement de régime, le *Tennō* avait endossé ces accords diplomatiques : un édit du 24 novembre 1865, pris en application des accords de Shimonoseki, et signifié à tous les *daimyō* et *hatamoto* (dignitaires japonais) porte le consentement impérial aux traités<sup>47</sup>. Ceci est confirmé solennellement par un décret du 28 mars 1868, issu du ministère des affaires étrangères du *Mikado* :

« Il a été décrété, en conséquence de la dernière réforme, par laquelle le gouvernement monarchique est restauré, et dans le respect de justes principes par la Cour impériale, que Sa Majesté entretiendra désormais des relations avec les pays étrangers, la Cour impériale dirigera ces relations, et exécutera les traités conformément aux règles du droit international. Il est donc ordonné que la nation entière obéisse à la volonté de Sa Majesté et agisse en conformité avec celle-ci. »<sup>48</sup>

---

47 L'édit prévoit simplement : « The Imperial consent is given to the Treaties, and you will therefore undertake the necessary arrangements in connection therewith. To Iyemochi (Tycoon's name) General Notification by the Gorojiu », version traduite en anglais, JAPAN 1871, *supra* note 10, 106.

48 « It having been decreed, in consequence of the late reformation, by which the monarchical government is restored, and in order to the maintenance of just principles by the Imperial Court, that His Majesty should have relations with foreign countries, the Imperial Court will direct those relations, and will fulfil the Treaties

En conséquence, ce qui a été convenu est immédiatement mis en oeuvre. Ainsi les ports de Hyōgo et Ōsaka sont ouverts au commerce britannique comme prévu, le 1er janvier 1868<sup>49</sup>. Le 26 mars, Hirobumi ITō (alors sous le nom de Shunsuke ITō) en personne, en tant que « commissaire aux affaires étrangères », communique deux notes concernant le change de monnaie et les concessions étrangères à Kyōto<sup>50</sup>.

Plus surprenant encore, la signature de nouveaux accords, loin d'être freinée, a manifestement accéléré durant la période. Dès le 23 décembre 1867, une nouvelle convention commerciale entre la Russie et le gouvernement japonais<sup>51</sup> est signée. En pratique, la Russie rejoint les bénéficiaires des accords commerciaux antérieurs, celui de 1866 ainsi que ses modifications postérieures. Un nouveau traité est signé avec le royaume de Norvège-Suède le 11 novembre 1868<sup>52</sup>. Proche des traités antérieurs, il comporte quelques nouveautés parmi ses 30 articles, dont certains sont en lien avec le changement de régime. Notamment le traité prévoit la liberté de commerce pour les marchands et négociants nippons, sans ingérence des fonctionnaires japonais. Ils obtiennent le droit de quitter leur pays sans avoir à payer de taxe supplémentaire au gouvernement (art. XIII al. 1er). On observe ainsi que le droit de circulation des Japonais à l'international s'ouvre assez largement. D'autant qu'il stipule encore que

« les Daimyos et les personnes à leur service seront libres... de visiter tous les pays étrangers ... et qu'ils pourront commercer avec les étrangers comme bon leur semble, sans interférence ni présence d'aucun officiel japonais... » (art. XXIII, al. 2)<sup>53</sup>.

Cette disposition n'est pas surprenante, car certains seigneurs avaient violé les lois isolationnistes et envoyé de jeunes membres de leur clan en Europe<sup>54</sup>, or ce sont ces derniers qui viennent d'arriver au pouvoir. De plus les

---

in accordance with the rules of international law. It is therefore ordered that the whole nation do obey His Majesty's will and act in accordance therewith. » JAPAN 1871, *supra* note 10, 155–156.

49 JAPAN 1871, *supra* note 10, 206–207.

50 JAPAN 1871, *supra* note 10, 215

51 JAPAN 1871, *supra* note 10, 151–153

52 Traktaat van vriendschap, handel en scheepvaart tusschen Z. M. den Koning van Zweden en Noorwegen, en Z. M. den Tenno van Japan, JAPAN 1871, *supra* note 10, 166–173.

53 Le texte est traduit du néerlandais.

54 Notamment, les « cinq de Chōshū », auxquels appartenait Hirobumi ITō (1841–1909, ministre de l'intérieur de 1878 à 1880 et quatre fois premier ministre à partir de 1888) et Kaoru INOUE (1836–1915, ministre des affaires étrangères de 1885 à 1887 et de l'intérieur de 1892 à 1894), étaient de jeunes samouraïs du clan de Chōshū, soutien de la cause anti-étrangers. Ils avaient été envoyés en 1863 à

détenteurs de passeport, dont le système a été mis en place en 1866, peuvent « se rendre dans n'importe quel pays étranger pour étudier ou faire du commerce » (art. XXIV, al. 2).

Un nouveau traité avec l'Espagne est signé le lendemain, le 12 novembre 1868.<sup>55</sup> Concernant l'ouverture des ports et villes au commerce, il est pragmatique et procède par renvoi : ceux qui « auront été ouverts aux sujets et au commerce de toute autre nation étrangère » (art. III al. 1), pour le reste son contenu est simplifié, mais similaire au traité Elgin. Un article additionnel du même jour porte l'adhésion de l'Espagne à la convention du 25 juin 1866 sur le commerce.

Le traité passé avec la confédération d'Allemagne du Nord voit le jour le 20 février 1869<sup>56</sup>, il s'explique par les changements politiques allemands à la suite desquels la Prusse, créant la Confédération d'Allemagne du Nord, a été intégrée dans cette nouvelle entité. Ce traité renouvelé reprend largement celui passé avec la Prusse tout en comportant quelques avancées. Pays éminemment commerçant, les ports et villes ouvertes au commerce sont énumérés avec bien plus précision et de complétude que dans le traité espagnol. En outre la langue néerlandaise perd encore du terrain : le traité est établi en allemand et en japonais (art. XXII), le néerlandais ne sera plus utilisé que trois ans encore, à titre administratif (art. XXI).

c) *Le traité austro-hongrois de 1869*

Le dernier traité est signé avec l'Autriche-Hongrie le 18 octobre 1869<sup>57</sup>. Il est le plus important de tous car par effet de la clause de la nation la plus favorisée, il est celui qui s'applique de fait à l'ensemble des relations entre le Japon et les pays occidentaux. Il a été négocié comme tel, même s'il est connu pour l'avoir été en dix jours. Composé de vingt-quatre articles, comme le traité Elgin, il est la somme de tous les avantages accordés aux puissances étrangères. Ainsi, il mentionne le statut et les privilèges dont doivent jouir les représentants austro-hongrois sur le sol japonais, tout en se référant à la clause de la nation la plus favorisée (art. II). En particulier, il est indiqué d'emblée que ceux-ci disposent du pouvoir de juridiction consu-

---

Londres afin d'étudier au *University College*. Ils étaient revenus précipitamment en raison de l'incident de Shimonoseki.

55 JAPAN 1871, *supra* note 10, 157–162

56 JAPAN 1871, *supra* note 10, 175–182 ; *Kyū-jōyaku-sho*, *supra* note 18, 110–117

57 Freundschafts-, Handels- und Schiffahrtsvertrag zwischen dem Kaiserreich Japan und der österreichisch-ungarische Monarchie [alias] Treaty of Friendship, Commerce and Navigation between the Austro-Hungarian Monarchy and Empire of Japan, *Kyū-jōyaku-sho*, *supra* note 18, 132–157 (versions japonaise et allemande), JAPAN 1871, *supra* note 10, 187–194 (traduction anglaise).

laire (al. 3). L'article III prévoit l'ouverture au commerce de ports et villes situés aux points cardinaux du Japon : Hyōgo et Ōsaka à l'ouest, Nagasaki au sud, Niigata et Hakodate au nord. Ces ports doivent être équipés afin de sécuriser la navigation à leur abord (art. XVII), leur secours est garanti (art. XVIII). Surtout, Edo est ouverte au commerce sans condition (art. III al. 1). Les conditions géographiques des concessions sont précisément réglementées dans ce même article. La liberté de religion est reprise à l'identique des traités antérieurs (art. IV). De longues dispositions réglementent la compétence juridictionnelle, de manière très défavorable aux autorités japonaises, en particulier en matière pénale (art. V à VII). La liberté d'importation et d'exportation depuis tout port est affirmée à l'art. VIII, sous réserve de payer les taxes douanières, la liberté de commerce est précisée à l'art. XIII : dans tout l'empire austro-hongrois et dans les limites des ports autorisés au Japon, sans l'intermédiaire de fonctionnaire japonais. Les conditions de ces importations sont l'objet de l'art. IX, leur entreposage, de l'art. X. L'art. XIV affirme l'inclusion pleine et entière à ce traité des règlements spécifiques sur le commerce et les droits de douane. L'article XV encadre les relations personnelles entre Japonais et étrangers, ainsi l'autorisation pour ces derniers d'embaucher des Japonais est confirmée, de même que le droit pour les Japonais de demander un passeport afin d'étudier ou de commercer à l'étranger. L'article XVI concerne la monnaie, les Japonais s'engagent, de nouveau, à améliorer leur système monétaire le plus rapidement possible et à accepter tout type de monnaie, en or ou en argent. La clause de la nation la plus favorisée reste unilatérale, au bénéfice des sujets austro-hongrois (art. XX), cependant la révision de l'accord est possible à partir du 1er juillet 1872 (art. XXI). La langue de communication est uniquement l'allemand (art. XXII), le traité est rédigé dans cette langue, en japonais et en anglais, cette dernière version prévaut (art. XXIII), enfin l'entrée en vigueur est immédiate (art. XXIV).

En conclusion, les traités avaient scellé de nombreux points, en particulier, les échanges diplomatiques étaient définitivement établis et concrétisés par des représentations physiques et mutuelles dans les pays partenaires, la liberté du commerce avec les puissances étrangères était obtenue pour tout produit et sur l'ensemble du territoire japonais les importations étrangères comme les exportations japonaises étant soumises à un taux réduit. La liberté d'exercer la religion et de construire des lieux de culte était acquise.

Le traité austro-hongrois, ainsi que la convention tarifaire du 25 juin 1866 s'installent durablement. Ils constituent le cœur de l'édifice institutionnel contre lequel le gouvernement japonais de Meiji s'élève et dès que le nouveau régime est consolidé en 1871, il s'attèle à en obtenir la renégociation.

### III. LA RENÉGOCIATION DES TRAITÉS

Le fait que la renégociation des traités ait été obtenue à partir de 1894, fait parfois oublier que les négociations se sont étendues sur une très longue période. La question a été mise en première place de l'agenda diplomatique dès l'avènement de Meiji et elle a été scellée en 1899<sup>58</sup>. Ces négociations se sont déroulées dans un contexte difficile (1.), mais elles finirent par aboutir à des traités au contenu renouvelé (2.).

#### 1. *Le contexte des négociations*

Les négociations avaient été rendues possibles par les traités, mais elles étaient excessivement ardues, en raison notamment de la clause de la nation la plus favorisée.

#### a) *Les conditions de la renégociation*

Les traités principaux contenaient tous des clauses de renégociation, elles étaient aussi présentes dans certains accords complémentaires, en particulier ceux qui prévoyaient les tarifs douaniers.

Témoin de l'étroite relation qu'entretiennent les diplomates occidentaux au Japon à l'époque et de l'accord qui règne entre eux, tous les traités de commerce signés entre 1858 et 1869 contiennent une clause de renégociation identique. Celle-ci est prévue aux alentours de juillet 1872 avec de légères variations. Ainsi le traité américain prévoit la date du 4 juillet (art. XIII), comme le traité néerlandais (art. X), le traité russe prévoit le 1er juillet (art. XV), comme le traité britannique (art. XXII) et le traité français prévoit le 15 août (art. XX). Tous les traités postérieurs s'accordent sur la date du 1er juillet. Le mécanisme de renégociation prévoit que cette disposition peut être mise en œuvre par toute partie, sous condition d'une notification préalable dans le délai d'un an, soit en juillet 1871. La possibilité de renégociation était donc ouverte dès le départ. Cependant, à l'époque shogunale, le contexte politique intérieur rend cette démarche très difficile.

Or les traités suscitent des oppositions. Le gouvernement du shogun doit alors faire face à une sévère fronde de la part de certains *daimyō* et malgré ses tentatives répétées, il s'avère incapable d'obtenir l'atténuation des conditions faites à son pays. Outre l'affaiblissement général de son autorité, plusieurs attaques sont conduites contre les intérêts occidentaux, elles sont sanctionnées par de lourdes indemnités infligées au Japon, ce qui place le shogun en position de faiblesse dans les tractations. Le conflit de Shimon-

---

58 La situation a continué d'évoluer par la suite, par exemple, un nouveau traité avec la France a été conclu en 1912. V. *infra*, note 147.

seki<sup>59</sup> en est l'exemple. Un édit du Tennō Kōmei du 11 avril 1863 attise la révolte en proclamant « l'ordre d'expulser les barbares ». Le clan de Chōshū décide alors de le mettre immédiatement en œuvre et attaque les intérêts hollandais, américains, français et britanniques présents sur son territoire. Ces puissances dépêchent alors une flotte de 17 navires et déclenchent une contre-offensive victorieuse qui se déroule du 5 au 9 septembre 1863 dans le port de Shimonoseki. Ces événements aboutissent au traité de paix de Shimonoseki, signé le 16 septembre 1864<sup>60</sup> et à une convention d'indemnité signée à Yokohama<sup>61</sup> le 22 octobre suivant. Le gouvernement shogunal ainsi que le clan sont condamnés à verser une lourde amende, qui pouvait être remplacée par l'ouverture internationale du port de Shimonoseki.

Ces événements conduisent ensuite à une guerre entre le clan et le shogun, le port est ouvert au commerce avec les étrangers, l'indemnité est payée partiellement par le shogun et elle le sera plus tard prise en charge par le gouvernement de Meiji, au sein duquel les membres de Chōshū occupent une place importante.

Dès le 2 février 1869, le nouveau gouvernement de Meiji notifie son souhait de renégocier les traités aux diplomates étrangers<sup>62</sup> et il cherche à l'obtenir par de multiples moyens. En premier lieu, en organisant des missions à l'étranger afin d'aller à la rencontre des Occidentaux sur leur propre terrain. Déjà le shogun en avait organisé plusieurs. Une délégation avait été envoyée aux États-Unis en 1860 dans ce but, puis trois autres en Europe, les deux premières en 1862 à l'occasion de l'exposition universelle de Londres et en 1863 à la suite du conflit de Shimonoseki, enfin en 1867, où une délégation japonaise participa à l'exposition universelle de Paris<sup>63</sup>. Le gouvernement de Meiji, à la suite de sa déclaration, décida d'en organiser une nouvelle dès 1871. Toutes se conclurent par des échecs diplomatiques, mais elles furent décisives pour l'ouverture du Japon au monde et dans

---

59 V. *Shimonoseki Jiken*, Dictionnaire historique du Japon, vol. 18 (1992) Lettre S (2) 44–45.

60 Convention de paix conclue à Shimonoseki, le 10 septembre 1864, entre le Prince de Nagato et les Amiraux Français et Anglais. (Ratifiée le même jour par le prince de Choshū), CLERCQ, *supra* note 8, tome 9 (1864–1867) 134–135.

61 Convention conclue à Yokohama, le 22 octobre 1864, entre la France, les États-Unis, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et Japon, CLERCQ, *supra* note 8, tome 9 (1864–1867) 135–137.

62 Gouvernement de Meiji, 明治政府ノ条約改正提議 *Meiji seifu no jōyaku kaisei teigi* [Demande de révision des traités par le gouvernement de Meiji], in : 外交文書・条約改正関係 *Gaikō bunsho, jōyaku kaisei kankei* [Documents diplomatiques relatifs à la révision des traités], vol. 1, 1.

63 Les membres de ces ambassades furent photographiés par le célèbre Nadar.

l'acquisition des savoirs occidentaux qui transformeront le pays. La mission Iwakura de 1871 est la plus connue, elle symbolise la ferme volonté du gouvernement de Meiji. Sur une idée de Guido VERBECK (1830–1898), un Néerlandais très influent auprès du jeune régime nippon, une délégation est organisée afin de préparer la renégociation des traités, mais aussi de découvrir l'Occident. Composée d'une centaine de personnes, elle comprend d'importants hommes politiques et de nombreux savants et étudiants, elle était placée sous l'égide de Tomomi IWAKURA (1825–1883), alors chef du gouvernement. Elle se déplacera en Occident entre 1871 et 1873 et fut l'occasion de nombreuses visites et rencontres, notamment avec l'Empereur Guillaume Ier et le chancelier BISMARCK.

D'autre part, une section du ministère des affaires étrangères est spécialement constituée en 1872 afin de coordonner les négociations : « la section des traités » *jōyaku-kyoku*<sup>64</sup>. Après une stratégie de négociations bilatérales, le gouvernement décide, à partir du 25 janvier 1882, d'organiser des conférences de négociation collectives « composées de tous les Agents des États représentés à Tokyo »<sup>65</sup>. Tout au long de cette période, trois ministres des affaires étrangères jouent un rôle décisif dans la conduite de ces négociations. Munenori TERASHIMA (1832–1893), d'éducation anglophone, les conduits entre 1876 et 1879, principalement en vue de d'obtenir la révision des tarifs douaniers. Cette question était considérée comme essentielle par son gouvernement, qui avait besoin de ressources pécuniaires pour financer les nombreuses réformes qu'il avait entamées. Mais la Grande-Bretagne et l'Allemagne refusèrent les propositions, pourtant acceptées par les États-Unis. Entre 1888 et 1889, Shigenobu ŌKUMA (1832–1922), élève de Guido VERBECK, prend la suite de TERASHIMA. Son projet, qui vise notamment à obtenir la fin de l'extra-territorialité en accordant aux puissances étrangères la présence de juges étrangers au sein de la Cour de cassation, est alors vivement critiqué, au point de susciter un attentat où il perdit une jambe<sup>66</sup>. Il lui était reproché de faire acte de soumission aux puissances. C'est par Shūzō AOKI (1844–1914), d'éducation allemande, que le succès arrive. Nommé ministre des affaires étrangères en 1889, il occupe de nombreux postes diplomatiques d'importance tels que ministre du Japon en Allemagne à partir de 1892 et en Grande-Bretagne à partir de 1894. Il modifie la stratégie de ses prédécesseurs qui avaient mis au centre de leurs contacts

---

64 V. A. BARTELS-ISHIKAWA, *Deutsche Juristen in Japan in der Meiji-Zeit*, ZJapanR / J.Japan.L., Sonderheft / Special Issue 7 (2013) 3–28, 6.

65 V. Exposé des motifs du projet de loi portant approbation du traité de commerce et de navigation, signé à Paris, le 4 août 1896, présenté le 8 février 1897, CLERCQ, *supra* note 8, tome 20 (1893–1896) 562.

66 V. MURASE, *supra* note 46, 289 et s.

les USA, mais avaient échoué à plusieurs reprises en raison de l'opposition de la Grande-Bretagne. Il choisit de faire de cette dernière son principal interlocuteur.

Ce choix s'avéra d'autant plus judicieux que le contexte géopolitique en Extrême-Orient avait modifié les rapports de force. En 1894, la Russie étend son pouvoir dans la région et le manifeste par la construction du transsibérien. L'empire britannique a besoin de renforcer ses alliés et accepte de soutenir le Japon, alors puissance émergente<sup>67</sup>. C'est ainsi qu'AOKI négocie le premier traité rééquilibré avec ce pays.

La guerre menée par le Japon contre la Chine en 1895 qui se conclut par le traité de Shimonoseki du 17 avril de la même année<sup>68</sup> conforta cette nouvelle vision du Japon. Elle encouragea les autres puissances étrangères à suivre la position britannique et à accepter la renégociation des traités.

Mais pour parvenir à ce résultat, les diplomates japonais se devaient de franchir un obstacle presque insurmontable : l'état juridique que constituait la clause de la nation la plus favorisée.

*b) La clause de la nation la plus favorisée*

Les traités passés avec les puissances occidentales étaient liés entre eux par la clause de la nation la plus favorisée que tous contenaient. Elle garantissait l'extension de tout avantage concédé à un pays aux autres puissances signataires de traités similaires. Sa formulation et son interprétation connaissent une évolution marquée dans un sens de plus en plus large et en défaveur du Japon.

La clause est insérée pour la première fois en 1854 à l'art. IX du traité de Kanagawa, elle stipule :

« Il est convenu que si, à l'avenir, le gouvernement du Japon accorde à une ou plusieurs autres nations des privilèges et des avantages qui ne sont pas accordés aux États-Unis et à leurs citoyens, ces mêmes privilèges et avantages seront accordés de la même manière aux États-Unis et à leurs citoyens, sans aucune consultation ou retard »<sup>69</sup>.

Cette même clause est reprise en 1858 dans le traité Elgin à l'article XXIII :

---

<sup>67</sup> V. MURASE, *supra* note 46, 293.

<sup>68</sup> Treaty of peace between Japan and China [alias] 下関条約 *Shimonoseki jōyaku*, FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 377–382.

<sup>69</sup> « It is agreed, that if at any future way the government of Japan shall grant to any other nation or nations privileges and advantages which are not herein granted to the United States and the citizens thereof that these same privileges and advantages shall be granted likewise to the United States and citizens thereof, without any consultation of delay ».

« Il est expressément stipulé que le gouvernement britannique et ses sujets auront droit à une participation libre et égale à tous les privilèges, immunités et avantages qui ont pu ou pourront être accordés par Sa Majesté le Tycoon du Japon au gouvernement ou aux sujets de toute autre nation. »<sup>70</sup>

Enfin, sa formulation ultime est insérée dans le traité austro-hongrois. Elle est prévue à deux articles, en début et en fin de texte. Le premier concerne les diplomates, le deuxième est de portée générale et vise les sujets austro-hongrois au Japon :

« II. Sa Majesté Impériale et Royale Apostolique aura le droit de nommer un Agent Diplomatique, un Consul Général, et pour chaque port ou ville du Japon ouvert au commerce extérieur, un Consul, Vice-Consul ou Agent Consulaire ; ces fonctionnaires auront les mêmes privilèges et droits que ceux de la nation la plus favorisée.

XX. Il est expressément stipulé que le gouvernement austro-hongrois et les citoyens de la monarchie austro-hongroise participeront, à partir du jour où leur traité entrera en vigueur, à tous les privilèges, immunités et avantages qui ont été accordés ou qui pourront être accordés par Sa Majesté l'Empereur du Japon au gouvernement ou aux sujets de toute autre nation.<sup>71</sup> »

La très grande portée de cette clause est exposée Shinya MURASE en 1976<sup>72</sup>. Celle-ci est amplifiée par deux facteurs : la lettre du texte est extrêmement large et elle est renforcée par une interprétation maximaliste.

La formule ne précise aucune modalité de mise en œuvre ce qui rend la clause purement automatique. Elle a pour effet de permettre à tous les pays occidentaux de bénéficier du moindre avantage accordé à l'un d'entre eux, sans contrepartie de leur part, sans qu'aucune modification du traité ne soit nécessaire et sans délai. Elle produit des effets qui s'avèrent désastreux pour la renégociation des traités, ce qui est progressivement découvert par les Japonais.

---

70 « It is hereby expressly stipulated that the British Government and its subjects will be allowed free and equal participation in all privileges, immunities, and advantages, that may have been, or may be hereafter, granted by his Majesty the Tycoon of Japan, to the Government or subjects of any other nation. »

71 « II. His Imperial and Royal Apostolic Majesty shall have the right to appoint a Diplomatic Agent, a Consul-General, and for every port or town in Japan open to foreign trade, a Consul, Vice-Consul or Consular Agent ; these officials shall have the same privileges and rights as those of the most favoured nation.

XX. It is hereby expressly stipulated, that the Austro-Hungarian Government, and the citizens of the Austro-Hungarian Monarchy shall, from the day on which their Treaty comes into operation, participate in all privileges, immunities and advantages, which have been granted, or may hereafter be granted by His Majesty the Emperor of Japan to the Government or subjects of any other nation. »

72 V. *supra* note 46.

D'un point de vue technique<sup>73</sup>, la règle est « unilatérale en obligation, illimitée dans son étendue et inconditionnelle dans son mode opératoire »<sup>74</sup>.

En vertu de son caractère unilatéral, seule la puissance occidentale peut s'en prévaloir et le Japon ne peut bénéficier de tels avantages pour ses nationaux sur le sol étranger. Deux facteurs expliquent cette anomalie. Le premier est la méconnaissance des techniques de droit international de la part des négociateurs nippons. Le second facteur est conjoncturel. Dans les années 1850, le pays était encore sous la politique de fermeture qui interdisait tout contact avec les étrangers et tout déplacement à l'étranger pour les Japonais. Les autorités ne virent alors aucun avantage à l'exiger et le caractère problématique de cet aspect ne fut pas immédiatement perçu. Au point que, lorsque les négociateurs américains proposèrent l'application de cette clause aux nationaux japonais sur le territoire américain, celle-ci fut rejetée par les diplomates nippons<sup>75</sup>. Seule la clause du traité russe de 1855 présente quelques éléments de réciprocité : « art. VIII. Les sujets russes vivant au Japon et les sujets japonais vivant en Russie seront traités avec bienveillance et indulgence, et ne seront soumis à aucune restriction de liberté ; s'ils contreviennent aux lois, cependant, ils seront arrêtés et punis selon les lois de leur propre pays. »<sup>76</sup> Ceci est probablement dû, comme nous l'avons vu, au fait que les deux pays ont des contacts frontaliers, notamment sur l'île de Sakhaline. Mais cet aspect disparaît du traité de 1858.

En vertu de son caractère illimité, toute puissance étrangère peut exiger l'alignement de son traité sur les traités antérieurs, à venir et sur tous les points : l'ouverture des ports, la navigation, les tarifs douaniers, le droit de résider et acquérir des immeubles etc. Ceci concernant tant les avantages concédés dans le passé que ceux à venir. Les puissances étrangères se prévalent ainsi de tous les accords passés, par exemple. Elles s'appuient sur les droits accordés aux Hollandais à Dejima<sup>77</sup>. Il en résulte une pression exercée sur le Japon par les puissances occidentales dans de nombreux domaines : diplomatique, militaire, économique, juridique et le contraint à négocier sur tous les plans.

---

73 T. ATSUMI / D. M. BERNHOFEN, The effects of the unequal treaties on normative, economic and institutional changes in 19<sup>th</sup> century Japan, University of Nottingham Research Paper, Leverhulme Center for Research on Globalisation and Economic Policy (2011) 5–6.

74 MURASE, *supra* note 46, 275.

75 MURASE, *supra* note 46, 289.

76 « VIII. Russian subjects living in Japan, and Japanese subjects living in Russia will be treated kindly and with leniency, and will be subjected to no restrictions of liberty; should they offend against the laws, however, they will be arrested and punished according to the laws of their own country ».

77 MURASE, *supra* note 46, 276

Enfin le caractère inconditionnel de l'application de cette clause est interprété de la manière la plus extensive qui soit : si un avantage est accordé à un pays dans le cadre de négociations bilatérales et moyennant une contrepartie, les autres pays peuvent exiger la mise en œuvre de ce même avantage, sans avoir à concéder de compensation. Or, cette interprétation absolue était défendue par le Royaume-Uni qui en exigeait l'application stricte, mais elle n'était pas partagée par les Américains.<sup>78</sup> Ceux-ci auraient souhaité une application conditionnelle de cette clause, c'est-à-dire soumise au versement de contrepartie de la part de tout autre État bénéficiaire. Ceci aurait eu pour effet de réserver le bénéfice des avantages concédés au commerce américain, et d'éviter, par exemple, que le Royaume-Uni n'en profite gratuitement. La renonciation au caractère inconditionnel de la clause et la mise en œuvre de son interprétation conditionnelle devinrent l'un des points de négociation prioritaire des Japonais à partir des années 1880.

Le respect de la clause de la nation la plus favorisée faisait l'objet d'une attention soutenue de la part des diplomates étrangers présents au Japon. Ainsi, lors de la négociation du traité de 1858, les Américains exigent de bénéficier des mêmes avantages que ceux accordés aux Russes dans le port de Nagasaki.<sup>79</sup> La France exige, comme nous l'avons vu, que l'article 19 du traité de 1858, qui porte cette clause, soit interprété dans le même sens que la disposition équivalente du traité britannique signé la même année ; la soumission du Japon se traduit dans une note explicative en date du 17 octobre 1859, publiée dans les deux langues<sup>80</sup>. Sur ce même fondement, le Royaume-Uni s'oppose à plusieurs reprises à l'aboutissement de négociations bilatérales menées par les Japonais avec d'autres puissances.

Le fait que cette clause représente un obstacle majeur à la renégociation des traités se manifeste dès 1871 lors de la mission Iwakura. Celle-ci avait commencé son tour par les États-Unis, où les négociations avaient été entamées et les Américains s'étaient montrés enclins à réviser leur traité. Cependant, au moment où les diplomates nippons demandent les pleins pouvoirs à Edo afin d'acter ces modifications, le gouvernement de Meiji prit conscience, grâce aux conseils de Max VON BRANDT (1835–1920), négociateur allemand du traité de 1869, que chaque concession accordée allait devoir être étendue aux autres puissances. Si les Japonais souhaitaient en retirer des contreparties, il leur fallait obtenir aussi l'accord de ces pays. En conséquence, les négociations

---

78 MURASE, *supra* note 46, 291 et s.

79 MURASE, *supra* note 46, 277.

80 En français : CLERCQ, *supra* note 8, tome 9, 512 ; en japonais, v. *Kyū-jōyaku-sho*, *supra* note 18, 94

devaient impérativement être collectives et, faute de pouvoir les organiser, Iwakura dû renoncer aux propositions américaines<sup>81</sup>.

Ainsi, ce mécanisme se présentait comme un obstacle majeur à la révision au fond des traités, que les Japonais cherchaient à obtenir.

## 2. *L'aboutissement des négociations*

Afin d'évaluer dans quelle mesure la renégociation des traités fut un succès pour le gouvernement de Meiji, il faut comprendre les points principaux sur lesquels elles portaient.

### a) *Les trois fronts de négociation*

Elles étaient conduites sur trois fronts : 1) l'accès du pays aux puissances étrangères et à ses nationaux, en particulier l'ouverture des ports aux navires et au commerce étrangers, leur installation et leur circulation sur le territoire national ; 2) les taxes douanières qui encadraient les droits d'importation et d'exportation, elles exerçaient une influence directe sur les ressources financières du pays ; 3) des clauses d'extraterritorialité et le pouvoir de juridiction à l'égard des résidents étrangers, qui attribuaient aux consulats toute compétence en toute matière, dès lors que l'un de leurs nationaux était concerné. Ceci était considéré comme une grave atteinte à la souveraineté nationale.

#### aa) *L'ouverture des ports au commerce*

La lecture des traités montre à quel point les Japonais sont précautionneux dans les avantages octroyés aux occidentaux et à comment ils cherchent à en garder le contrôle. Côté occidental, les puissances cherchent avant toute chose à développer leur commerce et à le déployer sur tout le territoire japonais. Elles doivent donc obtenir non seulement l'ouverture de ports bien situés pour leurs navires, militaires et commerciaux, mais aussi l'autorisation de constituer des colonies résidentielles dans ces lieux, tout en arrachant l'autorisation d'exercer le commerce dans les grandes villes marchandes. Edo étant la capitale économique de l'époque, les diplomates convoitent la possibilité pour les marchands étrangers d'y résider et d'accéder à un port proche de celle-ci. Les autorités japonaises, le shogun puis le gouvernement de Meiji, cherchent à résister.

En conséquence, trois points font l'objet d'accords diplomatiques : la question de l'ouverture de ports japonais au commerce étranger et donc celle de l'accueil des navires étrangers, marchands et militaires qui est omnipré-

---

81 MURASE, *supra* note 46, 283.

sente ; connexe à cette difficulté, l'autorisation de résidence des étrangers, soit dans les ports, soit dans les villes marchandes est un sujet récurrent ; enfin la promiscuité induite par les concessions octroyées suscite des tensions entre les puissances occidentales qui doivent s'entendre entre elles.

L'ouverture des ports est le premier avantage que le shogun est contraint de concéder aux puissances étrangères. Il réussit à contenir leurs exigences en limitant fortement le nombre des ports concernés<sup>82</sup> mais, il doit faire face à ses daimyos qui sont en charge du contrôle local et dont certains sont violemment hostiles à sa politique étrangère. Ils s'y opposent parfois au moyen d'actions militaires, comme ce fut le cas lors de l'attaque de Shimonoseki ou de celle de Kagoshima en août 1863. C'est à ces occasions que l'incapacité du pouvoir shogunal à faire respecter les promesses faites aux puissances étrangères le décrédibilisent aux yeux des deux parties et sape sa légitimité. Néanmoins, lorsque le pouvoir nippon bascule et passe aux mains de ces seigneurs révoltés, ceux-ci tiennent les promesses qui ont été faites antérieurement.

Dans l'ensemble, les accords diplomatiques envisagent abondamment et précisément l'ouverture des ports qui doit avoir lieu en nombre limité et se faire progressivement. Le traité de Kanagawa de 1854 prévoit l'accessibilité des ports de Shimoda et d'Hakodate aux navires américains et la garantie de la fourniture de biens de première nécessité (art. II). Dans les traités de 1858, l'ouverture de ces ports au commerce est au cœur des négociations. Shimoda est abandonné, car le port est estimé insuffisamment sûr. Le traité Harris prévoit une ouverture échelonnée des ports de Kanagawa, Nagasaki, Niigata et Hyōgo (art. III). Dès le traité Elgin, l'ouverture des ports de Hakodate, Kanagawa et Nagasaki est prévue sans condition, sauf de délai. Lorsque le traité prusse est signé, ce dernier obstacle est levé et l'ouverture est immédiate. On peut en déduire que l'ouverture de ces trois ports ne semble plus causer de difficulté dès 1861.

Les promesses formulées pour l'ouverture des ports de Niigata et Hyōgo dans tous les traités, et l'ouverture au commerce des villes de Yedo et Ōsaka, promises aux Français (art. III du traité de 1858<sup>83</sup>) restent un sujet de fortes tensions diplomatiques. L'ouverture de Niigata est toujours accompagnée de précautions, prévoyant qu'elle peut être remplacée par l'ouverture de « tout autre port sur la côte ouest », comme le rappelle le Protocole du 6 juin 1862<sup>84</sup>, passé à Londres avec le gouvernement britannique en vue du règlement de Shimonoseki. Ce texte évoque de manière

---

82 V. C. PHIPPS, *Empires on the Waterfront. Japan's Ports and Power, 1858–1899* (2015).

83 V. *supra* note 36.

84 JAPAN 1871, *supra* note 10, 100–101.

explicite les réticences et les obstacles de tous ordres dressés contre cette ouverture. Concernant le port de Hyōgo, son accessibilité avait été accordée au 1er janvier 1863, la résidence des Britanniques à Edo était prévue à partir du 1er janvier 1862 et à Ōsaka à partir du 1er janvier 1863. Le Protocole de Londres diffère ces obligations au 1er janvier 1868, mais en retour, une baisse des tarifs douaniers sur certains produits est accordée par les Japonais. Le 26 novembre 1867, soit quelques jours après la remise du pouvoir du shogun au *Tennō*, une notification britannique annonce un nouvel accord<sup>85</sup> dont l'objet est de différer la mise en oeuvre de ces dispositions au 1er avril 1868. Finalement, c'est lors de la chute du régime que les ports sont ouverts, le 1er janvier 1868. D'un autre côté, le conflit de Shimonoseki est l'occasion pour les Occidentaux d'obtenir l'ouverture de ce port au commerce (Convention de Shimonoseki, 22 oct. 1864<sup>86</sup>, art. III). À partir de la signature du traité avec la Suède-Norvège, le 11 novembre 1868<sup>87</sup>, il est prévu que les villes et ports d'Hakodate, Kanagawa, Nagasaki et Hyōgo seront immédiatement ouverts aux personnes et au commerce. Les dernières limitations liées au port d'Ōsaka sont levées par un arrangement notifié le 30 juillet 1868 aux sujets britanniques par leur consul général, Harry PARKES (1828–1885)<sup>88</sup>.

Finalement, en 1869, le traité austro-hongrois<sup>89</sup> entérine les ouvertures des « ports et villes de Yokohama (dans le district de Kanagawa), Hyōgo, Ōsaka, Nagasaki, Niigata, Ebisuminato sur l'île de Sado, Hakodate et la ville de Tokei (Yedo) » (art. III). Les ports sont situés approximativement aux quatre points cardinaux du Japon, comme nous l'avons vu. Le port de Shimoda est définitivement oublié. La mention du port d'Ebisu sur l'île de Sado, tout près de Niigata, aujourd'hui tombé dans l'oubli, s'explique par la présence d'une mine d'or qui avait été une ressource importante pour le shogun.

La présence des étrangers et le cantonnement dans d'étroites limites de leurs installations suscite de nombreuses tensions. Yokohama, ouverte en 1854, est le premier et le plus important des lieux de résidence autorisée. Elle avait été précédée par l'île de Dejima à Nagasaki, réservée aux Hollandais à partir de 1634 ; elle est suivie par Ōsaka et Kōbe. Les limites territoriales des concessions sont âprement négociées et les distances précisément indiquées dans les traités principaux. Les questions d'allotissement de terrain et de droit de construction sur ceux-ci sont l'objet de conflits tant

---

85 V. la notification officielle de Harry Parkes, ministre de Grande Bretagne, le 26 novembre 1867, JAPAN 1871, *supra* note 10, 220.

86 JAPAN 1871, *supra* note 10, 104–105

87 V. *supra* note 52.

88 JAPAN 1871, *supra* note 10, 207.

89 V. *supra* note 57.

avec les autorités locales qu'entre les puissances elles-mêmes. Ce sujet fait l'objet d'une série d'accords, passés par les « quatre puissances » – britannique, française, américaine et néerlandaise – à Yokohama en septembre, octobre et décembre 1864, ils sont contresignés par les autorités japonaises.<sup>90</sup> Ils visent à organiser les relations entre les représentations étrangères sur les terrains qui leur sont alloués dans les ports autorisés : Yokohama, Nagasaki et Hakodate, afin d'éviter les abus et de ne pas gêner le commerce. Les lots doivent être répartis par les consuls après concertations et faire l'objet de titres officiels. Des bâtiments communs sont prévus pour différents usages, en particulier les lieux d'accueil des malades atteints de la variole (art. II du mémorandum du 19 déc. 1864), un cimetière, un Clubhouse (art. IX). Le traité austro-hongrois de 1869 consolide ces acquis en déclarant que les Japonais ne peuvent les clôturer d'aucune manière, garantit le droit pour ses citoyens, de louer des terrains, de construire et d'acheter des bâtiments pour vivre et stocker la marchandise (art. III, al. 3).

La liberté de circulation des étrangers est aussi géographiquement limitée, sauf pour les diplomates. Le traité austro-hongrois énonce longuement les limites topographiques à la liberté de déplacement des personnes. Ainsi, à Yokohama, les étrangers peuvent aller jusqu'à la rivière Rokugo et dans toutes les directions, dans une limite de 10 *ri*, soit un peu moins de 40 kilomètres<sup>91</sup> ; il en va de même pour le déplacement en dehors de la ville de Hyōgo, dans toutes les directions. À Ōsaka, la limite se trouve entre la rivière Yamato jusqu'au village de Funabashi, il est précisé que la ville de Sakai, qui se trouve hors de ces limites, est autorisée à la visite ; à Nagasaki, tous les districts sont autorisés ; à Niigata et Hakodate, le déplacement est autorisé dans la limite de 10 *ri* ; toute l'île de Sado est ouverte à la circulation. Les limites pour la ville d'Edo sont indiquées dans une liste précise. Une amende est prévue pour tout dépassement, à hauteur de 100 \$ mexicains pour la première infraction et 250 \$ pour toute récidive. En cas de conflit, le traité prévoit même un mode de règlement des litiges entre autorités diplomatiques et autorités japonaises (art. III, al. 2). Les gouvernements successifs finissent par céder et autoriser la présence des étrangers sur l'ensemble de leur territoire, ainsi que la liberté de circuler.

Enfin, l'apprentissage du japonais, l'emploi de Japonais par les étrangers, la liberté de religion, font l'objet de dispositions spécifiques dans tous les traités, ce qui montre que ces autorisations ont été obtenues à la suite de longues négociations.

---

90 JAPAN 1871, *supra* note 10, 199–201.

91 1 *ri* = 3910 m, ce qui est précisé dans l'article.

*bb) Les accords sur les tarifs douaniers*

Les tarifs douaniers font l'objet d'un dispositif conventionnel pyramidal. Des dispositions dans les traités les encadrent de manière générale, puis ceux-ci renvoient à des accords commerciaux, secondaires aux traités principaux et à des annexes. Enfin, ces tarifs sont négociés produit par produit, tout au long de la période et font l'objet de très nombreux accords particuliers et arrangements. Une convention d'harmonisation était intervenue le 25 juin 1866, fruit d'un accord entre les puissances étatsuniennes, britanniques, néerlandaises et françaises. Le traité austro-hongrois est l'aboutissement de cette évolution et l'accord complémentaire sur le commerce international<sup>92</sup> prévaut dès novembre 1869 pour l'ensemble du commerce extérieur japonais.

Les accords sur les tarifs douanier déterminent en réalité l'ensemble du commerce international japonais de l'époque. Ils décident non seulement du taux des tarifs à l'importation et à l'exportation, mais emportent aussi la résolution de toutes les conditions adjacentes, telles que l'assise du taux et les questions de poids et de mesure, l'établissement de maisons de douanes dans les ports, les conditions de transport (chargement, déchargement, location d'embarcations à rames, patentes pour arborer les pavillons des navires, etc.), d'entrepôt et de construction de ceux-ci, les modalités de paiement et les questions de change et plus généralement les questions monétaires, etc. Il est à noter que la question de l'opium est omniprésente dans les premiers traités, les négociateurs en encadrent strictement les quantités importées, dans un premier temps, puis le prohibent entièrement dans la convention de 1866. Cependant cette mention disparaît à la fin : le risque de son importation semble écarté.

Le gouvernement shogunal avait été obligé de céder très fortement sur le terrain des tarifs. A titre de sanction contre les attaques opérées par ses daimyos contre les intérêts occidentaux<sup>93</sup> de lourdes indemnités lui avaient infligées et il avait été contraint de concéder à plusieurs reprises des diminutions de tarifs. Par exemple, à la suite de l'incident de Shimonoseki, de telles baisses avaient été accordées dès 1862 aux Britanniques, puis en 1864 aux Français. Ainsi, le protocole de Londres du 6 juin 1862<sup>94</sup> accorde une baisse des tarifs douaniers à 5 % pour les alcools et le verre. La Con-

---

92 Regulations under which the Trade of the Austro-Hungarian Monarchy is to be conducted in Japan [Règles selon lesquelles le commerce de la Monarchie austro-hongroise doit être conduit au Japon], JAPAN 1871, *supra* note 10, 195–198.

93 V. *supra* note 49.

94 V. London Protocol, signed by Earl Russel and the Japanese Envoys, June 6, 1862, JAPAN 1871, *supra* note 10, 100–101.

vention de Paris, signée dans la capitale française le 25 juin 1864<sup>95</sup>, survient pendant le conflit de Shimonoseki et a pour objet d'en régler les réparations. Elle rappelle les actes d'hostilité commis en juillet 1863 contre un bâtiment de la Marine impériale française<sup>96</sup> et prévoit une baisse des tarifs d'importation au taux de 5 % et la franchise pour plusieurs produits (art. III), mais elle sera rejetée par le shogun. À la suite de ces avantages accordés à certains pays, un nouvel accord intervient, comme nous l'avons vu, le 25 juin 1866 entre les puissances, France, USA, Grande-Bretagne, Pays-Bas et le gouvernement japonais<sup>97</sup>. Il uniformise l'ensemble des tarifs douaniers japonais applicables à un taux réduit et unique de 5 %, sur toute marchandise, à l'importation comme à l'exportation, sauf pour certains produits, admis en franchise. Plusieurs dispositions concernent l'entreposage des marchandises, la perception des droits de douane, les modalités de leur paiement. A cet effet le Japon s'engage à se doter rapidement d'une monnaie en « quantité nécessaire à tous les besoins du commerce étranger et indigène » (art. 6 al. 3). Les Russes rejoignent cet accord en décembre 1867<sup>98</sup>. Par la suite, les négociations se poursuivent, produit par produit et les plus importants sont mentionnés dans les traités principaux. Ainsi le traité avec la Suède-Norvège de novembre 1868 mentionne la négociation qui est parallèlement en cours afin de réviser les droits sur le thé et la soie grège (art. XIX, al. 2).

Il résulte de cette situation que les conditions imposées avaient été considérablement renforcées au profit des puissances étrangères et elles causaient d'importantes difficultés financières au Japon qui conduisait alors des réformes de première importance. Alexander VON SIEBOLD (1846–1911) expose en 1899 que ces droits qui « avaient été réduits, par la convention du 25 juin 1866 (4), au taux de 5 pour 100 ad valorem, de sorte qu'il était impossible de créer des ressources pécuniaires ou d'augmenter les revenus de l'État, en puisant à cette source. » Recouvrir la liberté tarifaire était donc d'une importance majeure pour le pays.

En revanche la renégociation des clauses d'extra-territorialité comportait des enjeux non plus économiques, mais de souveraineté étatique et de fierté nationale.

---

95 JAPAN 1871, *supra* note 10, 102–103 ; CLERCQ, *supra* note 8, tome 9, 30.

96 Cet accord est passé dans le contexte de l'attentat contre un Français, le lieutenant CAMUS.

97 CLERCQ *supra* note 8, tome 9, 553–557 ; JAPAN 1871, *supra* note 10, 107–109 ; *Kyū-jōyaku-sho*, *supra* note 18, 31–44, version japonaise.

98 JAPAN 1871, *supra* note 10, 154

cc) *Les clauses d'extra-territorialité.*

L'extraterritorialité est un mécanisme de « droit international public au terme duquel un État accepte qu'un autre État exerce sa souveraineté et sa juridiction sur une partie de son propre territoire »<sup>99</sup>. En pratique, elle est mise en oeuvre par des clauses insérées dans les traités qui attribuent la compétence juridique à des juridictions consulaires, établies et assurées par les diplomates, sur toutes les questions concernant leurs nationaux. Au départ, ces clauses étaient à la fois nécessaires et cohérentes dans un contexte de divergences culturelles entre les pays signataires. Nécessaires, parce que le droit japonais, sous les Tokugawa, avait effrayé les Occidentaux. Ainsi PERRY mentionne dans le journal de son expédition : « la sévérité des lois japonaises est excessive. Le code est probablement le plus sanglant du monde. La mort est la sanction prescrite pour la plus part des infractions... leurs lois sont courtes et intelligibles, et elles sont rendues publiques de manière très efficaces, de sorte que personne ne peut sincèrement plaider leur ignorance. »<sup>100</sup> Cohérente, car les autorités diplomatiques

99 La définition est de Frédéric CONSTANT, dans son Compte rendu de P. K. CASSEL, *Grounds of judgments : Extraterritoriality and imperial power in nineteenth-century China and Japan* (2012), in : *Etudes chinoises*, 2014, vol. XXXIII-1, 245–255.

100 F. L. HAWKS, *The Narrative of the expedition of an American squadron to the China Seas and Japan, performed in the years 1852, 1853, and 1854, under the command of Commodore M. C. Perry, United States Navy, by order of the government of the United States. Compiled from the Original Notes and Journals of Commodore Perry and his officers, at his request and under his supervision* (1857), disponible à : <https://archive.org/details/narrativeofexped04perr>; 22 : « The Severity of the Japanese Laws is excessive. The code is probably the bloodiest in the world. Death is the prescribed punishment for most offences. The Japanese seem to proceed on the principle that he who will violate one law will violate any other, and that the willful violator is unworthy to live : he cannot be trusted in society. Their laws are very short and intelligible, and are duly made public in more modes than one, so that no man can truly plead ignorance : and the proceeding under them are as simple as the laws themselves. There are no professional lawyers in the kingdom : every man is deemed competent to be his own pleader. If a party is aggrieved, he immediately appeals to the magistrate, before whom the other party is soon made to appear. The case is staged by the complaint in his own way, and the accused is heard in reply. The magistrate examines the witnesses, and it is said that this officer generally displays great acuteness in detecting falsehood. he passes sentence, and it is carried into execution *instantly* : and so ends an ordinary lawsuit. If the matter in controversy be of great importance, the magistrate may refer it to the Emperor in council ; but if he sees fit to decide it himself there is no appeal.... ». V. encore S. HAMAMOTO, A propos de deux clichés sur l'histoire du droit international en Asie de l'Est : une reconsidération de l'ordre mondial chinois et du discours de traités inégaux, in : Dupuy / Chetail (éds.), *The Roots of International Law – Les fondements du droit international*. Liber Amicorum Peter Haggemacher (2014) 743–756.

avaient besoin de régir et contrôler leurs nationaux, envoyés en territoire étranger. C'est seulement dans un second temps que ces clauses se sont révélées être des entraves pour la jeune gouvernance japonaise, au point de devenir un enjeu majeur des renégociations et la dernière difficulté levée à partir de 1894. Ainsi que l'explique Shōtarō HAMAMOTO<sup>101</sup>, ces clauses ont initialement été introduites sans protestation. Leur importance pour les Occidentaux, de même que leurs inconvénients pour les Japonais ne sont apparus qu'avec la pratique et l'augmentation considérable de la présence et de la circulation des étrangers sur le territoire japonais.

Le traité austro-hongrois de 1869, synthétisant l'acquis des traités antérieurs, comportait des dispositions précises sur l'extra-territorialité. Il était prévu aux articles V à VII que tout différend entre citoyens austro-hongrois, portant sur des personnes ou des propriétés, relevait de la compétence de leur propre administration (art. V, al. 1). À l'égard des conflits entre étrangers présents sur le territoire japonais, l'administration japonaise était privée du droit de « s'immiscer » dans leurs différends (al. 2). En matière de conflits mixtes, impliquant des nationaux japonais et des étrangers, les demandes portées par les Austro-hongrois à l'encontre des Japonais relevaient de la compétence des autorités japonaises (al. 3), tandis que celles portées par les Japonais à l'encontre des Austro-hongrois devaient l'être devant les autorités autrichiennes (al. 4). Des dispositions spécifiques concernaient le non-paiement des dettes et la coopération des autorités japonaises dans la contrainte au paiement, tout en précisant qu'aucune administration ne pouvait être tenue pour responsable à l'égard des dettes elles-mêmes, contractées par leurs citoyens (art. V, al. 5 et 6). En matière pénale, l'art. VI énonçait qu'en cas de crime commis par un Austro-hongrois contre un Japonais, les fonctionnaires consulaires (« Consularbeamten ») seraient compétents et statueraient conformément à leurs lois nationales. En revanche, si les faits étaient commis par un Japonais, celui-ci relevait des juridictions de son propre pays. En matière de respect général du traité, l'article VII visait les sanctions prononcées en cas de sa violation ou de celle des arrangements commerciaux. Ces sanctions pouvaient être des amendes ou des confiscations ; leur contestation relevait de la compétence consulaire, mais la propriété des sommes et biens confisqués devait revenir au gouvernement japonais. Les conditions des confiscations étaient aussi prévues en détail dans le même article.

La lecture de ce dispositif laisse poindre les âpres négociations sur ces questions et le faible rééquilibrage que les Japonais avaient fini par obtenir en matière de confiscations.

---

101 S. HAMAMOTO, *International Law, Regional Developments: East Asia*, in : Max Planck Encyclopedia of Public International Law (2017) n° 54–55.

Pour le reste, le système établi fonctionnait de la manière suivante. Au pénal l'étranger dépendait de l'autorité consulaire de son pays, celle-ci statuait selon ses propres lois nationales ; l'étranger avait pour juge l'autorité consulaire de son pays, pour toute contestation et dans tout rapport. Enfin, toute demande devait être portée devant la juridiction du défendeur, en conséquence lorsqu'un Japonais avait à se plaindre d'un Occidental, il devait porter son action devant la juridiction consulaire, selon les lois de ce pays<sup>102</sup>.

Ce système présentait de nombreux inconvénients, d'ordre technique et éthique, à la fois pour les Japonais et pour les Occidentaux. Ainsi que l'observe PATERNOSTRO<sup>103</sup>, lorsqu'une infraction pénale existait au Japon mais n'existait pas dans les lois nationales d'un intimé, celui-ci ne pouvait être condamné, ce qui causait de vives réactions du côté japonais.<sup>104</sup> D'autre part, le système était incapable de résoudre les conflits où plusieurs nationalités étaient impliquées : une juridiction consulaire ne pouvait s'imposer aux nationaux relevant d'une autre juridiction consulaire. Ces règles ne pouvaient répondre à la question de savoir quelle devait être la juridiction compétente en cas de pluralité d'intimés appartenant à diverses nations, etc. Cette difficulté est d'autant plus saillante « qu'il est rare... que les parties engagées ne soient pas de nationalités différentes »<sup>105</sup>.

Lors des négociations au sujet de l'abrogation de ces clauses, les Occidentaux imposent que le Japon se dote d'un système juridique de type occidental, aussi performant que le leur. Cette évolution est strictement observée à distance, par les spécialistes occidentaux de l'époque. Dès 1874, L'Institut de droit international<sup>106</sup> lance une étude sur « l'applicabilité du droit des gens européen aux nations orientales », Sir Travers TWISS (1809–1897) est le rapporteur pour le Japon<sup>107</sup>. Il rend plusieurs rapports en 1879<sup>108</sup>, puis en 1880<sup>109</sup>, 1885<sup>110</sup> par lesquels il rend compte des progrès de la législation japonaise et ne tarit pas d'éloges sur le travail de BOISSONADE. En 1888 il rend une étude sur la réforme de l'administration de la justice au Japon<sup>111</sup> où il propose la constitution de juridictions spéciales,

---

102 PATERNOSTRO, *supra* note 7, 15, 16.

103 V. PATERNOSTRO, *supra* note 7, 17 et s.

104 V. PATERNOSTRO, *supra* note 7, 11.

105 V. PATERNOSTRO, *supra* note 7, 27.

106 Sur cet institut, v. Ph. RYGIEL, *L'ordre des circulations ? l'Institut de Droit international et la régulation des migrations (1870–1920)* (2021).

107 V. PATERNOSTRO, *supra* note 7, 10 et s.

108 *Annuaire de l'Institut de droit international*, 3e et 4e année, T. 1, 1880, 301 et s.

109 *Annuaire de l'Institut de droit international* 1881–1882, 32 et s.

110 *Annuaire de l'Institut de droit international* 1885–1886, 178.

111 *Annuaire de l'Institut de droit international* 1888–1889, 259 et s.

composées de juges japonais et étrangers, solution qui soulèvera de très vives contestations au Japon et sera l'une des raisons de l'échec de la codification civile de BOISSONADE<sup>112</sup>. Afin de mieux combattre ces clauses sur le plan de la technique juridique, le gouvernement japonais recrute des experts invités et parmi eux, Alessandro PATERNOSTRO, qui rédige une étude solidement argumentée afin d'en contester l'efficacité et la légitimité. Les arguments finissent par convaincre et l'abolition de l'extra-territorialité sera acquise avec la signature des traités de 1894–1896.

*b) Les traités rééquilibrés*

Un changement dans l'équilibre géopolitique régional a été l'un des facteurs qui ont conduit les puissances occidentales à accepter la renégociation, mais ce ne fut pas l'élément déclencheur. La conquête de Taiwan par le Japon, réalisée par le traité sino-japonais de Shimonoseki du 17 avril 1895<sup>113</sup>, est l'évènement qui fait entrer le pays sur la scène internationale en tant que nouvelle puissance en Extrême-Orient. La Chine ayant capitulé, le Japon impose un traité fortement influencé par ceux qu'il avait lui-même signé avec les puissances occidentales et qui est considéré par les Chinois comme un traité inégal.

Cependant le mouvement des renégociations avait été enclenché quelques temps auparavant. Le Royaume-Uni est le premier pays à accepter la renégociation de son traité, le 16 juillet 1894<sup>114</sup>. Par effet domino, toutes les puissances occidentales concèdent la renégociation à leur tour, dans les cinq ans qui suivent. Les USA signent le 22 novembre 1894<sup>115</sup>, l'Italie le 1er décembre 1894<sup>116</sup>, la Russie le 8 juin 1895<sup>117</sup>, le Danemark le 19 octobre 1895<sup>118</sup>, l'Allemagne le 4 avril 1896<sup>119</sup>, la Belgique le 22 juin 1896<sup>120</sup>, la Suède-Norvège le 2 mai 1896<sup>121</sup>, la France le 4 août 1896<sup>122</sup>, les Pays-

---

112 V. B. JALUZOT, Les origines du code civil japonais, *ZJapanR / J.Japan.L* 40 (2015) 121–146.

113 FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 377–382.

114 FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 37–45.

115 FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 61–69.

116 FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 79–87.

117 Traité de commerce et de navigation entre le Japon et la Russie, signé à St Pétersbourg, FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 93–101.

118 FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 113–120.

119 FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 131–140.

120 FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 156–168.

121 FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 189–196.

122 Traité de commerce et de navigation entre le Japon et la France, signé à Paris, FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 257–265.

Bas le 8 septembre 1896<sup>123</sup>, la Suisse le 10 novembre 1896<sup>124</sup>, l'Espagne, le 2 janvier 1897<sup>125</sup>, le Portugal le 26 janvier 1897<sup>126</sup>, et enfin, avec l'Autriche-Hongrie le 5 décembre 1897<sup>127</sup>.

Dans le même temps, le Japon passe, de sa propre initiative, plusieurs autres traités commerciaux avec des pays non occidentaux : avec des pays asiatiques<sup>128</sup>, tel ceux passés avec la Chine le 21 juillet 1896<sup>129</sup> et le Siam le 25 février 1898<sup>130</sup> et avec plusieurs pays d'Amérique du Sud, dans la même ligne que le traité mexicain signé dès le 30 novembre 1888<sup>131</sup> : avec le Pérou le 20 mars 1895<sup>132</sup> et le Brésil, le 5 novembre suivant<sup>133</sup>.

Le « traité de commerce et de navigation entre le Japon et la Grande-Bretagne », dit « traité de Londres » ou « traité d'abolition », est signé par Shūzō AOKI et John Wodehouse KIMBERLEY (1826–1902). Il comporte 22 articles et la procédure d'entrée en vigueur est parfaitement respectée : après sa signature, il a été ratifié le 24 août 1894, les ratifications ont été échangées à Tōkyō le 25 août, la promulgation a eu lieu le 27 suivant.

L'introduction fait un état enthousiaste des relations entre les pays, cette même formule est scrupuleusement reprise dans tous les traités suivants :

« Sa Majesté l'Empereur du Japon et Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne... guidés par le même désir de maintenir la bonne entente qui existe heureusement entre eux, souhaitant étendre et augmenter les relations entre le Japon et l'Allemagne, et convaincus que

---

123 Signé à La Haye, FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 201–209.

124 Traité d'amitié, d'établissement et de commerce entre le Japon et la Suisse, signé à Berne, FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 213–219.

125 Tratado de amistad y relaciones generales entre el Japón y España, signé à Madrid, FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 223–236.

126 Traité de commerce et de navigation entre le Japon et le Portugal, signé à Lisbonne, FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 244–251.

127 Traité de commerce et de navigation entre le Japon et l'Autriche-Hongrie, signée à Vienne, FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 281–290.

128 Un traité de commerce avec la Corée avait été signé dès le 26 février 1876, le Traité de Kanhwa, FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 1–4.

129 Treaty of commerce and navigation between China and Japan (version anglaise), J. MACMURRAY, *Treaties and Agreements with and concerning China, 1894–1919*, vol. 2, Manchu Period (1894–1911), (1921) disponible sous : <https://archive.org/details/cu31924017545231>, 68–74.

130 Treaty of friendship, commerce and navigation between Japan and Siam, FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 271–276.

131 Traité de commerce et d'amitié, signé à Washington, FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 31–35.

132 Treaty of commerce and navigation between Japan and the Republic of Peru, signé à Washington, FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 173–180.

133 Traité d'amitié et de commerce entre le Japon et le Brésil, signé à Paris le 5 novembre 1895, FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 183–187.

cette tâche ne peut être mieux remplie qu'en révisant le traité existant actuellement entre les deux pays, ont décidé d'entreprendre une telle révision sur la base de l'équité et de l'avantage mutuel. »<sup>134</sup>

L'article I prévoit la liberté d'entrée, de circulation et de résidence pour les « sujets de chacune des deux parties contractantes », sur l'ensemble du territoire, y compris les possessions extérieures respectives, et ils jouiront de la protection pleine et entière de leur personne et de leurs biens. La deuxième phrase prévoit le libre accès aux cours de justice : « Ils auront un accès libre et aisé aux Cours de justice afin de faire valoir et de défendre leurs droits ; ils auront la liberté, au même titre que les sujets autochtones, de choisir et d'employer des avocats, des défenseurs et des représentants pour poursuivre et défendre leurs droits devant ces Cours, et pour toutes les autres questions liées à l'administration de la justice, ils jouiront de tous les droits et privilèges dont jouissent les sujets nationaux. »<sup>135</sup> L'article prévoit encore les questions de propriété et de succession des biens de toute nature, de liberté de conscience et de religion, le droit à une sépulture conforme à leurs coutumes personnelles. Ils ne doivent pas être soumis à des impôts ou taxes supérieurs à ceux des citoyens nationaux ou à ceux de la nation la plus favorisée. L'article II prévoit l'exemption de service militaire pour les nationaux étrangers appartenant à la partie contractante.

L'article III encadre la liberté de commerce et de navigation, elle est pleinement réciproque, avec toutes les conditions qu'elle emporte, de liberté de propriété, de location d'immeubles, de transport maritime et fluvial, sans obligation de taxe supplémentaire.

L'article IV prévoit la protection des logements, manufactures, entrepôts et magasins détenus par les nationaux de pays partenaires. Les inspections et perquisitions qui pourraient y être menées doivent respecter les lois nationales. L'article V vise les biens d'importation et d'exportation, aucun droit supplémentaire ne pourra être perçu, les interdictions de produits doivent être réciproques, sauf à ce qu'elles soient d'ordre sanitaire, impo-

---

134 « His Majesty the Emperor of Japan, and Her Majesty the Queen of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, Empress of India, being equally desirous of maintaining the relations of good understanding which happily exist between them, by extending and increasing the intercourse between their respective States, and being convinced that this object cannot better be accomplished than by revising the Treaties hitherto existing between the two countries, have resolved to complete such a revision, based upon principles of equity and mutual benefit ».

135 « They shall have free and easy access to the Courts of Justice in pursuit and defence of their rights ; they shall be at liberty equally with native subjects to choose and employ lawyers, advocates and representatives to pursue and defend their rights before such Courts, and in all other matters connected with the administration of justice they shall enjoy all the rights and privileges enjoyed by native subjects ».

sées pour la sécurité des personnes, du bétail ou des plantes agricoles ; ces produits seront soumis à une parfaite égalité de traitement pour leur exportation (art. VIII). Les articles VI à IX visent les taxes à percevoir et les interdictions portant sur ces biens, à l'exportation (VI, VIII al. 2) et à l'importation (VIII), les droits de transit (VII). Aucun droit supplémentaire de tonnage, l'accès aux ports, le pilotage, les phares, la quarantaine ne pourra être perçu par quiconque, qu'il s'agisse du gouvernement, de fonctionnaires publics, de toute personne, physique ou morale. Les questions maritimes sont prévues aux art. X à XIV. L'article X interdit tout privilège portuaire au bénéfice des navires nationaux, le commerce de cabotage est visé à l'article XI qui le déclare exclu du traité, mais régulé par les lois nationales. Il exclut les ports d'Ōsaka, de Niigata et Ebisu-minato. Le sauvetage maritime est prévu par de longues dispositions insérées dans les cinq alinéas de l'article XII.

La clause de la nation la plus favorisée est insérée à l'article XV:

« Les Hautes Parties Contractantes conviennent que, pour tout ce qui concerne le commerce et la navigation, tout privilège, faveur ou immunité que l'une des Parties Contractantes a effectivement accordé ou pourra accorder dans l'avenir au gouvernement, aux navires, aux sujets ou aux citoyens de tout autre État, sera étendu immédiatement et sans condition au gouvernement, aux navires, aux sujets ou aux citoyens de l'autre Partie Contractante ; leur intention étant que le commerce et la navigation de chaque pays soient placés à tous égards par l'autre sur le pied de la nation la plus favorisée. »

Ainsi la clause de la nation la plus favorisée devient parfaitement réciproque et bilatéral, pour tout ce qui relève du commerce et de la navigation.

La protection des droits de propriété intellectuelle est prévue à l'article XVII.

Les concessions sont dissoutes et incorporées aux municipalités japonaises à l'article XVIII, qui en prévoit les modalités. Le domaine d'application territorial de l'accord et son extension aux colonies britanniques est prévu à l'article XIX ; ce point fait l'objet d'un échange de notes complémentaire daté du même jour qui assure bien l'application du traité à ces territoires, sauf pour les clauses exemptants les résidents étrangers de toute charge militaire<sup>136</sup>.

Ce traité se substitue et par conséquent abroge tous les accords antérieurs (art. XX), à partir de la date de son entrée en vigueur. Celle-ci est prévue cinq ans après la signature, soit le 15 juillet 1899 et pour une durée de 12 ans (art. XXI).

Sur beaucoup de points, le traité innove et le terrain regagné par les Japonais est immense. Le principal objectif du traité semble être de rééquilibrer la mise en oeuvre la clause de la nation la plus favorisée. Elle est om-

---

136 FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 51–52.

niprésente, mentionnée dans presque toutes les dispositions et elle est réitérée en fin de texte. La liberté d'installation et de circulation des citoyens britanniques est définitivement acquise. Ceci est implicite avec la disparition des concessions et complété par le Protocole annexé qui prévoit l'extension du « système des passeports »<sup>137</sup>. Celui-ci rend possible aux étrangers, sur recommandation de leur consul, de circuler dans tout le pays. Les droits d'extra-territorialité sont abrogés de manière indirecte : l'accès aux cours de justice et aux droits de la défense est garanti pour tous et de manière égale à celle des nationaux. Le Protocole prévoit un aménagement en matière de droit de propriété intellectuelle : afin que ceux-ci continuent d'être protégés, les Japonais promettent d'adhérer aux conventions internationales sur les brevets et le droit d'auteur (art. 3). Le traité abroge à brève échéance les anciens tarifs douaniers, le Japon recouvre sa souveraineté tarifaire et le tarif unique disparaît. Un document annexé prévoit les tarifs d'importation et le Protocole<sup>138</sup> prévoit que cette annexe entrera en vigueur dès avant le traité, soit un mois après l'échange des ratifications. Une continuité dans la négociation de ces tarifs est aussi prévue à court terme. C'est d'ailleurs à cet endroit que la réforme moralisatrice apportée par Meiji se fait ressentir : le gouvernement japonais se réserve le droit de restreindre les importations « d'estampes, peintures, livres, cartes, lithographies ou autres gravures, photographies ou autres articles indécents ou obscènes ».

Le nouveau traité américain du 22 novembre 1894 est ratifié le 27 février 1895, les ratifications sont échangées à Washington le 21 mars, et le traité est promulgué le 24 mars. Il comporte vingt articles, dont le contenu est presque identique à celui du traité britannique. L'entrée en vigueur est prévue pour le 17 juillet 1899, et conformément au traité précédent, pour une durée de 12 ans. Les documents annexés sont similaires aux documents britanniques et permettent une entrée en vigueur avancée des nouveaux tarifs douaniers. Le traité italien est signé à Rome, le 1er décembre 1894, quelques jours après le traité américain. Il comporte vingt-deux articles, dont le contenu est identique aux traités précédents, son entrée en vigueur est prévue à la même date que le traité américain. Le traité est rédigé en japonais, italien et anglais, cette dernière version prévaut. Moins de deux mois après le traité de paix de Shimonoseki, le traité russe est remplacé par un acte signé le 8 juin 1895 à St Pétersbourg, il comporte vingt articles. L'abrogation de la clause d'extraterritorialité se trouve à deux endroits, à l'article I – comme dans les traités précédents – où l'accès réciproque aux juridictions afin de faire valoir ses droits et les droits de la défense sont prévus et à l'art. XVIII, où il est expressément stipulé dans un article

---

137 FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 46–48.

138 FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 46–48.

quelque peu redondant : « la juridiction jusqu'alors exercée par les tribunaux russes au Japon et tous les privilèges, exemptions et immunités exceptionnels dont jouissaient jusqu'alors les sujets russes ... cesseront et prendront fin absolument et sans notification, et tous ces droits de juridiction appartiendront à partir de ce moment aux tribunaux japonais et seront exercés par ces mêmes tribunaux ». Le traité avec l'Allemagne est signé le 4 avril 1896 à Berlin<sup>139</sup>, il contient vingt-deux articles et il est négocié, comme le traité américain, par AOKI. En dehors d'une réorganisation numérique des articles, le texte reprend avec exactitude les traités antérieurs. L'entrée en vigueur doit avoir lieu le 17 juillet 1899.

Le Traité français est signé le 4 août 1896<sup>140</sup>. Bien que rigoureusement identique aux précédents, il contient en outre une clause concernant les colonies françaises : le traité s'appliquera en premier lieu à l'Algérie puis aux autres colonies dans un second temps (art. XXII). Les parlementaires français semblent avoir été très précautionneux dans l'adoption du traité. Il est porté à leur connaissance à partir de février 1897. Il est discuté et adopté à la Chambre des députés le 29 octobre 1897, puis par le Sénat le 23 décembre 1897 ; enfin il est approuvé par une loi spéciale du 13 janvier 1898. Le discours d'introduction qui accompagne la loi de promulgation montre clairement que les autorités françaises ont été extrêmement réticentes à renoncer à leur privilège de juridiction. La France a insisté pour qu'un élément supplémentaire soit inséré dans le texte, qui assure que le transfert de compétence juridictionnelle ne pourra pas avoir lieu tant que les « nouveaux Codes de l'Empire ne seront pas effectivement appliqués », ce que le Gouvernement japonais a solennellement promis. L'échange des ratifications est finalement promulgué par un décret du 30 juillet de la même année. Les rédacteurs semblent avoir prévu la longueur des négociations car la clause XIV du traité prévoyait l'entrée en vigueur le 4 août 1899<sup>141</sup>, ce qui a eu lieu sans difficulté.

La durée du traité était prévue pour douze ans, ce qui explique qu'une nouvelle convention de commerce et de navigation entre la France et le Japon, a par la suite été signée à Paris le 19 août 1911<sup>142</sup>.

---

139 FOREIGN OFFICE, *supra* note 14, 131–140

140 V. CLERCQ, *supra* note 8, tome 20 (1893–1896) 550–585, qui comporte le texte du traité et l'ensemble du dossier parlementaire, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k960844/f582.item.zoom>.

141 CLERCQ, *supra* note 8, tome 20 (1893–1896) 558, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k960844/f590.item.zoom>.

142 V. Archives diplomatiques françaises, *supra* note 9, document n° TRA 19110016.

#### IV. CONCLUSION

La recherche présente s'est principalement intéressée aux traités dits inégaux dans leur dimension juridique afin d'en faire ressortir les mécanismes communs. Nous avons pu observer qu'ils ont été signés en deux vagues : la première (1854–1857) qui résultait d'une offensive diplomatique et militaire afin de forcer l'ouverture du pays. Elle a donné lieu à plusieurs traités au contenu hétérogène, dans lesquels les rapports de force militaires sont perceptibles et dont l'une des préoccupations centrales était celle de la navigation de cabotage et l'accostage des navires. Peu de temps après, la deuxième vague de traités (1858–1869) laisse place aux questions commerciales. Progressivement, les textes et les pratiques commerciales convergent, le traité britannique de 1858 devient le modèle de référence pour toutes les autres nations. Tous ces traités sont reliés entre eux par la clause de la nation la plus favorisée. Elle s'avère être un mécanisme puissant, excessivement difficile à surmonter : Son interprétation est illimitée et elle contraignait le Japon à octroyer des avantages à l'ensemble des nations sans pouvoir exiger de contrepartie. Ce rouage de la machine juridique a conduit à uniformiser le statut des étrangers sur le territoire japonais et à faire du traité austro-hongrois de 1869, dernier de la série, le régime *de facto* applicable à tous. Toutefois, d'autres dispositifs légaux ont participé à cette convergence : la décision de dates identiques pour les entrées en vigueur ou pour la révision des textes a conduit à coordonner les travaux de révision selon un rythme identique. Au final, la stratégie japonaise de renégociation a conduit à l'adoption d'un texte pratiquement identique par toutes les nations, mais, aspect symbolique important, signé non plus au Japon mais en territoire étranger, dans la capitale de chaque puissance concernée.

Concernant les relations entre le Japon et l'Occident, le rééquilibrage des intérêts a été opéré simultanément, grâce à l'entrée en vigueur de ces « traités d'abolition » – selon l'expression japonaise –, en juillet-août 1899. Les nouveaux textes veillent alors au strict respect du principe de réciprocité entre le Japon et les parties contractantes et au recouvrement de la souveraineté l'État japonais dans toutes ses prérogatives. Comme nous l'avons vu, sont scellés le traitement des étrangers sur le territoire étranger, l'abolition des concessions, la liberté de commerce liée, la souveraineté tarifaire et enfin l'abolition de l'extra-territorialité et des juridictions consulaires.

Concernant le droit des traités, celui-ci était l'outil d'action des puissances occidentales alors en expansion. Or cette étude montre, même si ce point reste à approfondir, que la technique sur laquelle ils reposent était l'objet de vives discussions et critiques de la part des juristes spécialistes de droit international. La théorie qui les fondait était prise en étau entre la nécessité de rigueur juridique et la revendication d'un Droit moderne, qui

permettait de légitimer le recours des puissances aux traités et le besoin impérieux de défendre les intérêts politiques et commerciaux des puissances sur les territoires étrangers.

Enfin dans une perspective non plus juridique mais politique, les traités avec les puissances occidentales et leur renégociation obtenue de haute lutte mais réussie, revêt une importance historique au point d'avoir été érigée en mythe nationaliste par les responsables politiques de la seconde guerre mondiale. Évènement majeur de l'histoire contemporaine, ils sont connus de tous les Japonais car enseignés dans les manuels scolaires. Dans l'imagerie populaire, l'expression de « traités inégaux » ou encore de « renégociation des traités » fait référence à un peuple qui a ployé sous le joug des puissances étrangères, mais s'en est relevé et a restauré symboliquement sa fierté grâce aux efforts de ses dirigeants et à ceux de l'ensemble de la population qui a su hisser sa civilisation au rang de celle des nations occidentales. Plus encore, le cas japonais est d'une très grande importance pour les pays sinisés et l'ensemble de l'Extrême-Orient, comme la Chine, la Corée ou le Vietnam, à qui le Japon a servi d'exemple. Cet exemple est ambivalent car le Japon s'est immédiatement servi de cette même arme pour asservir les pays à proximité. Mais aujourd'hui encore, l'histoire des traités inégaux contribue à stimuler une contestation politique et intellectuelle contre l'oppression exercée par les puissances occidentales et en élevant ce rejet de l'envahisseur comme une marque historique de leur identité régionale.

#### RÉSUMÉ

*L'expression « traités inégaux » désigne les traités qui ont été imposés par les puissances occidentales en Extrême-Orient, ceux-ci ont eu une influence majeure sur les pays concernés mais ils ont été largement oubliés. Nous avons lancé le projet de recherche « Unequal Treaties » qui a pour objectif d'établir une base de données permettant la connaissance de l'ensemble de ces traités. Au Japon, ils sont à l'origine de l'introduction de la conception occidentale du droit, et occupent donc une place essentielle dans l'histoire du droit japonais. Or ce cas est singulier car le Japon est le pays qui a signé le plus grand nombre de traités et le premier à en avoir obtenu la renégociation. Nous exposons ici l'évolution générale du phénomène, qui se développe en trois phases : une première de 1854 à 1857 est celle de l'ouverture internationale, une deuxième de 1858 à 1869 est celle de l'établissement des échanges commerciaux, une troisième de 1894 à 1899 qui est celle de la renégociation des traités en faveur des intérêts japonais. Lors de la deuxième phase, le modèle fut le traité britannique, alors que, par l'effet de la clause de la nation la plus favorisée, le*

*traité austro-hongrois était réellement en vigueur pour toutes les nations dans leurs relations avec le Japon. Tout au long de la période, les Japonais conduisirent des négociations qui avaient trois objectifs principaux : conserver le contrôle de l'ouverture du pays à l'international, de recouvrer leur autonomie tarifaire à fin d'obtenir des conditions favorables pour leur commerce, enfin obtenir l'abrogation des clauses d'extraterritorialité, considérées comme une atteinte à la souveraineté nationale. Lors de la troisième phase, la Grande-Bretagne fut la première à accepter de renoncer à ses privilèges et elle entraîna dans sa suite l'acceptation de tous les autres pays occidentaux. Les nouveaux traités entrèrent en vigueur en 1899.*

#### SUMMARY

*The "Unequal Treaties" refer to treaties imposed by the Western powers in the Far East, treaties which had a major influence on the affected nations but which have in modern times largely been forgotten. The research project "Unequal Treaties", conducted in Lyon, has been launched with the goal of developing a database on these treaties. In Japan, the treaties were instrumental in introducing the Western conception of law and thus played an instrumental role in Japanese legal history. Yet Japan is in a unique position in that it signed the largest number of treaties and was also the first country to have them renegotiated. The first phase associated with these treaties ran from 1854 to 1857 and corresponded to the opening up of international relations; the second phase, from 1858 to 1869, saw the establishment of trade; and the third phase, from 1894 to 1899, was that of the renegotiation of treaties in favour of Japanese interests. In the second phase the British treaty was used as a model, while the Austro-Hungarian treaty was actually the one of most practical importance because of its most-favoured-nation clause which benefited the other nations in their relations with Japan. Throughout the period, Japan conducted negotiations that had three main objectives: to continue to determine for itself the country's openness to international trade, to regain tariff autonomy in order to obtain favourable trading conditions, and to achieve the repeal of the extraterritoriality clauses that were considered a breach of national sovereignty. In the third phase, Great Britain was the first to renounce its privileges, and this led to all other Western countries taking a similar step. The new treaties came into force in 1899.*

#### ZUSAMMENFASSUNG

*Der Begriff „Ungleiche Verträge“ bezieht sich auf Verträge, die verschiedenen ostasiatischen Staaten von den Westmächten aufgezwungenen wurden. Sie hatten großen Einfluss auf die betroffenen Länder, sind heute aber weitgehend in Vergessenheit geraten. Das in Lyon durchgeführte Forschungsprojekt „Un-*

*gleiche Verträge“ („Unequal Treaties“) zielt darauf ab, eine Datenbank mit all diesen Verträgen aufzubauen. In Japan waren diese der Ursprung für die Übernahme der westlichen Rechtsauffassung, damit sind sie ein wesentlicher Bestandteil der japanischen Rechtsgeschichte. Japan weist dabei eine Besonderheit auf: Das Land ist dasjenige, welches die meisten dieser Verträge abgeschlossen hat, diese aber nach relativ kurzer Zeit als erster betroffener Staat umfassend neu verhandeln konnte. Der Beitrag zeigt auf, wie sich diese Entwicklung in drei Phasen vollzog. Während der ersten Phase, die von 1854 bis 1857 dauerte, öffnete sich Japan für internationale Beziehungen. In der zweiten Phase von 1858 bis 1869 standen die Ausweitung und Vertiefung des Handels im Vordergrund. In der dritten Phase von 1894 bis 1899 wurden die Verträge zu Gunsten der japanischen Interessen revidiert. In der zweiten Phase diente der mit Großbritannien geschlossene Vertrag als Vorbild, tatsächlich war aber der Vertrag mit Österreich-Ungarn am wichtigsten, der aufgrund seiner Meistbegünstigungsklausel für alle Nationen in ihren Beziehungen zu Japan Bedeutung entfaltete. Während des gesamten Zeitraums führten die Japaner Verhandlungen, die drei Hauptziele verfolgten: die Kontrolle über die internationale Öffnung des Landes zu behalten, die Zollautonomie wiederzuerlangen, um günstige Bedingungen für ihren Handel zu erhalten, und die Aufhebung der Extraterritorialitätsklauseln zu erreichen, die als Angriff auf die nationale Souveränität betrachtet wurden. In der dritten Phase war Großbritannien das erste Land, das sich bereit erklärte, seine Privilegien aufzugeben, und alle anderen westlichen Länder folgten diesem Schritt. Die neuen Verträge traten 1899 in Kraft.*