

Le Conseil privé et la politique étrangère du Japon à l'ère du « gouvernement des partis » (1920-1930)

Éric Seizelet

L'auteur

Éric Seizelet est docteur en droit (Université de Paris 2), diplômé de l'INALCO et ancien Pensionnaire à la Maison franco-japonaise de Tôkyô. Professeur émérite de civilisation japonaise à l'Université de Paris (anciennement Paris-Diderot), rattaché à l'Institut français de recherche sur l'Asie de l'Est (IFRAE). Il est spécialiste de l'histoire du droit et des institutions politiques du Japon depuis Meiji (1868) et travaille maintenant sur les institutions militaires du Japon moderne et contemporain.

Résumé

Le Conseil privé de l'empereur occupe une place singulière comme organe suprême de consultation de l'empereur sous le Japon impérial. Souvent qualifié de « troisième chambre », cet organe, bastion du conservatisme, entra souvent en conflit avec les gouvernements de partis qui émergent progressivement à la faveur du changement de règne en 1912 et surtout après la fin de la Première Guerre mondiale. En s'appuyant sur le rôle du Conseil en matière de conclusion des traités, et notamment lors de la conférence de Londres sur le désarmement naval de 1930, cet article illustre les stratégies développées par le Conseil et ses alliés pour mettre en difficulté la fragile inflexion du régime vers le parlementarisme, favorisant ainsi, sans l'avoir voulue, la réaction militariste des années 1930.

Mots clés : Japon ; histoire politique ; Conseil privé ; diplomatie ; désarmement naval.

Abstract

In imperial Japan, the Emperor's Privy Council occupied a singular place as the emperor's supreme consultative body. A bastion of conservatism often described as a "third house", the Privy Council often came into conflict with the party Cabinets that gradually emerged with the advent of a new reign in 1912 and especially after the First World War. By focusing on the Council's role in concluding treaties, particularly the 1930 London Conference on Naval Disarmament, this article depicts the strategies pursued by the Council and its allies to undermine the regime's fragile turn towards parliamentarism, in this way unintentionally paving the way for the militarist reaction of the 1930s.

Keywords: Japan; political history; Privy Council; diplomacy; naval disarmament.

Pour citer cet article : Éric Seizelet, « Le Conseil privé et la politique étrangère du Japon à l'ère du "gouvernement des partis" (1920-1930) », *Histoire@Politique*, n° 42, septembre-décembre 2020 [en ligne : www.histoire-politique.fr]

Le 21 janvier 1930 s'ouvrait à Londres, à l'initiative du Premier ministre britannique Ramsay MacDonald, une conférence internationale sur le désarmement naval, en présence des représentants des cinq puissances victorieuses de la Première Guerre mondiale : la France, la Grande-Bretagne, les États-Unis, l'Italie et le Japon. L'objectif était de compléter le premier traité de désarmement naval de Washington signé dans la capitale américaine le 6 février 1922 dont le but avait été de limiter une course aux armements navals ruineuse entre les principales puissances navales de l'époque. Le plan de développement de la marine de guerre japonaise absorbait alors le tiers du budget national par des systèmes de quotas touchant à la fois le tonnage des *capital ships* – cuirassés, croiseurs de bataille et porte-avions – ainsi que leurs systèmes d'armement. À l'époque, le Japon, contre le souhait d'une partie de la Marine, n'avait pu obtenir que 60 % des quotas anglo-saxons contre les 70 % réclamés. En contrepartie, le traité de Washington comportait le gel des bases navales existantes du Japon et des États-Unis dans le Pacifique.

À Londres, il s'agissait surtout d'étendre le régime des quotas décidé à Washington aux catégories inférieures de bâtiments tels que les croiseurs, destroyers et sous-marins¹. Sur le plan interne, l'heure était au prolongement de la « démocratie de Taishô » (1912-1926), une période de l'histoire du Japon marquée par une évolution du système politique de Meiji vers une certaine forme de parlementarisme au lendemain de la mort de l'empereur Meiji. Montée en puissance des partis politiques, choix du Premier ministre parmi le parti majoritaire, double responsabilité du gouvernement devant l'empereur et la Diète, étaient les ressorts fragiles d'une mutation incomplète, mal vécue par les militaires, qui entendaient garder le contrôle sur la politique de défense de l'Empire. Celle-ci impliquait un développement accru de la Marine pour au moins trois raisons : des raisons géographiques liées à la nature archipélagique du pays s'étendant désormais des Kouriles au nord aux Ryûkyû au sud ; la consolidation d'un espace colonial englobant Taiwan, la péninsule coréenne, les territoires attenants au chemin de fer sud-mandchourien, et donc la protection des lignes de communication entre la métropole et ces territoires ; la poussée enfin de l'Empire dans le sud-est du Pacifique avec la récupération par Tôkyô des possessions allemandes (Mariannes, Marshall et Carolines) sous mandat de la Société des Nations (SDN), alors que les États-Unis avaient imposé leur protectorat sur les Philippines à la suite de la guerre hispano-américaine de 1898 et, par un mouvement inverse à celui du Japon, investissaient le sud-ouest du Pacifique, à Guam notamment. Pour les militaires, ce double mouvement situait à terme le Japon et les États-Unis sur une trajectoire de collision, si bien que les États-Unis suivaient l'URSS et devançaient la Chine dans la liste des ennemis potentiels². Ils entendaient ainsi obtenir des quotas favorables leur permettant de remplir ces trois objectifs, soit en faisant pression sur le gouvernement en amont des négociations avec les puissances participant à la

¹ Sur le détail des négociations concernant le désarmement naval, Sadao Asada, « From Washington to London : The imperial Japanese Navy and the Politics of Naval Limitation, 1921-1930 », *Diplomacy & Statecraft*, 1993, vol. 4, n° 3, p. 147-191 ; Ian Gow, *Military Intervention in Japanese Prewar Politics. Kato Kanji and the Washington System*, London and New York, Routledge, 2004 ; également Tatsuji Takeuchi, *War and Diplomacy in the Japanese Empire*, London and New York, Routledge, 2010. Il s'agit de la réédition d'un ouvrage paru en 1935.

² *Teikoku kokubô hôshin no kaitei* [Révision des orientations de la défense nationale de l'Empire], 28 février 1923. Naikaku kôbunshokan, Archives nationales du Cabinet, Japan Center for Asian Historical Records [ci-après JACAR], Bôeishô bôeikenkyûjo, code C14061002700. Les plans stratégiques adoptés en application de ces orientations prévoyaient la destruction de la flotte américaine du Pacifique en début de conflit.

conférence, soit en actionnant en aval le levier du Conseil privé incontournable en matière de conclusion des traités.

Le rôle du Conseil privé dans la diplomatie du Japon impérial

Il convient de revenir sur la nature de cette institution, peu connue, du Japon impérial³ qui occupe la place singulière dans l'État, et dont les compétences étendues – mais vagues – expliquent une pratique institutionnelle parfois aléatoire.

Des compétences étendues mais imprécises

Créé en février 1888 sur le modèle du *Staatsrat* prussien (1817-1918) par Itô Hirobumi, le père du régime constitutionnel au Japon, le Conseil privé eut d'abord pour tâche de délibérer du projet de Charte constitutionnelle. Par la suite, le Conseil privé, ou plus exactement « les conseillers privés », nommés à vie par l'empereur, furent confirmés par l'article 56 de la nouvelle Constitution : ils étaient appelés « à délibérer sur les affaires importantes de l'État sur consultation de l'empereur ». Le Conseil était ainsi considéré comme l'« organe consultatif le plus élevé ». À l'origine, Itô avait souhaité la mise en place d'un organe consultatif impartial indépendant à la fois des combinaisons ministérielles et du Parlement, surtout d'une chambre basse qu'il pressentait dominée par les partis politiques. Ce Conseil privé serait à même, par sa position de surplomb, de veiller à la cohésion et à la continuité, à long terme, de la politique gouvernementale. Ses statuts prévoyaient six chefs de compétence, allant des matières pour lesquelles le code de la Maison impériale stipulait sa consultation, à une compétence générale d'attribution qui permettait à l'empereur de le consulter sur des matières qui n'entraient pas dans cette nomenclature. On notera que les « traités et autres accords internationaux négociés avec les puissances étrangères » faisaient partie de ses compétences normales⁴. Rappelons que l'article 13 de la Constitution de Meiji stipulait que l'« empereur déclare la guerre, fait la paix et conclut les traités ». Il en résultait que si la conclusion des traités était une compétence impériale exclusive, sur laquelle la Diète impériale n'avait aucun pouvoir décisionnel, cette dernière n'était pas déconnectée de la confection de la politique étrangère, du fait de sa fonction délibérative générale, des incidences budgétaires que ces accords pouvaient comporter et de l'évolution du régime vers un parlementarisme de fait.

Dans la pratique, la politique étrangère du pays était conduite par le gouvernement au nom de l'empereur, même si le système constitutionnel de Meiji ne connaissait qu'une responsabilité individuelle, en l'espèce celle du ministre des Affaires étrangères, devant le chef de l'État. Si l'appartenance du Conseil privé au pouvoir exécutif faisait déjà problème, la question de la ligne de démarcation entre la

³ Il n'existe que peu d'études en anglais : Kenneth W. Colegrove, « The Japanese Privy Council », *American Political Science Review*, vol. 25, octobre 1931, p. 881-905 ; Harold S. Quigley, « Privy Council vs. Cabinet in Japan », *Foreign Affairs*, vol. 9, n° 3, avril 1931, p. 501-505. En langue japonaise, Morohashi Noboru, *Meiji kempô to sūmitsu-in sei* [La Constitution de Meiji et l'institution du Conseil privé], Tôkyô, Ashi shobô, 1964 ; Fukai Eigo, *Sūmitsu-in jūyô giji kaigi no oboegaki* [Notes relatives aux principales délibérations du Conseil privé], Tôkyô, Iwanami shoten, 1967 ; Yui Masaomi, *Sūmitsu-in no kenkyū* [Recherches sur le Conseil privé], Tôkyô, Yoshikawa Kôbunkan, 2003 ; *Sūmitsu-in kaigi gijiroku* [Procès-verbaux des délibérations du Conseil privé], Tôkyô, Tôkyô daigaku shuppankai, 1984-1996, 96 vols., surtout les vol. 28-29, 43, 51-52, 57-58.

⁴ Article 6 alinéa 4 de l'ordonnance impériale n° 216 du 8 octobre 1890 portant statut du Conseil privé.

compétence de conseil de l'empereur, *hohitsu*, impartie aux ministres d'État et la compétence consultative suprême du Conseil privé était tout aussi délicate. Cette dernière se distinguait de la première en ce sens qu'elle ne pouvait s'exercer que si elle était sollicitée ponctuellement par l'empereur. Le Conseil se voyait interdire, par ses statuts, de « s'ingérer dans la politique active », c'est-à-dire qu'il ne lui appartenait pas de s'immiscer dans l'exercice normal de la politique étrangère du pays et de se substituer au Cabinet. Il n'intervenait qu'au stade ultime de la conclusion d'un traité, à savoir au moment de la ratification et il n'avait aucun pouvoir d'initiative. S'agissant des traités, il était d'usage de constituer au sein du Conseil une commission spéciale d'examen. Composée de conseillers privés ayant une expérience en matière de diplomatie, elle auditionnait le Premier ministre et les ministres concernés. En présence de l'empereur, le Conseil, réuni en séance plénière, se prononçait alors sur le rapport de cette commission. À ce stade, il ne pouvait que recommander l'adoption ou le rejet en bloc d'un traité, sans pouvoir le modifier puisque c'eût été empiéter sur la prérogative impériale exclusive de conclusion des traités et interférer unilatéralement dans le contenu de la négociation avec les puissances étrangères. Mais comme il ne s'agissait que d'un avis, c'était aux ministres d'État de recommander à l'empereur la suite à donner à cet avis rapporté au trône par le président du Conseil privé.

Est-ce à dire que le Cabinet contrôlait *in fine* le processus de conclusion des traités ? Ce serait là une assertion hâtive : en effet, si les ministres avaient accès au Conseil privé avec voix délibérative, ils y étaient minoritaires. Il était donc possible au Conseil d'adopter un avis contraire aux membres du Cabinet. En théorie du moins, les ministres minoritaires pouvaient user de leur fonction de conseil pour aller à l'encontre de l'avis majoritaire du Conseil par le biais d'un contre-rapport au trône, et solliciter ainsi l'arbitrage du monarque. Mais on estimait généralement qu'un tel divorce entre la fonction de conseil des ministres et la fonction consultative du *Sûmitsu-in* était un facteur de crise du constitutionnalisme, et qu'il eût été contraire au bon sens de demander à l'empereur de sanctionner une opinion minoritaire, fût-elle celle de ses ministres. En clair, la portée de la compétence de conseil des ministres d'État était *de facto* restreinte par la compétence consultative du Conseil privé. La seule façon pour le gouvernement de contrecarrer la capacité de nuisance du Conseil était d'agir sur sa gouvernance. À partir de 1924, avec la disparition de Yamagata Aritomo, le père fondateur des armées impériales qui avait siégé quelque dix-huit ans à la tête du Conseil et dont la méfiance à l'égard des partis était bien connue, les Cabinets successifs nommèrent à la présidence du Conseil des personnalités plus effacées – hauts fonctionnaires, juristes – sans grande ambition politique, mais aux aptitudes de leadership limitées et peu capables de contrôler leurs collègues les plus méfiants à l'égard des gouvernements de partis. Pour ces derniers, le Conseil privé constituait une équation à deux inconnues : soit qu'on y propulsât des personnalités plus dynamiques au risque d'en faire une institution hors contrôle, soit qu'on y nommât des hommes blanchis sous le harnais, mais fort conservateurs.

Un fonctionnement politique parfois aléatoire

Le problème se compliquait encore davantage si l'on sait que le gouvernement ne fut pas toujours assidu dans la saisine du Conseil, et qu'en marge du Cabinet et du Conseil privé d'autres acteurs interféraient dans le processus de décision en matière de politique étrangère.

On aurait pu penser qu'au moins les documents et accords les plus importants fussent soumis au Conseil privé. Ce ne fut pas toujours le cas. Ainsi, le Conseil fut-il mis devant le fait accompli lors de la conclusion de l'alliance anglo-japonaise le 30 janvier 1902, l'empereur Meiji s'étant contenté d'un simple rescrit l'informant qu'il avait autorisé ses ministres à conclure le traité. En octobre 1911, suite aux protestations du Conseil privé, le Cabinet Saionji dut promettre que les matières relevant de l'ordonnance impériale sur l'éducation en Corée, *Chôsen kyôikurei*, seraient désormais soumises au Conseil⁵. À l'automne 1915, le Conseil privé a contraint le Premier ministre Ôkuma Shigenobu à présenter ses excuses parce que son gouvernement avait adhéré, en octobre 1915, à la déclaration de Londres par laquelle les pays de l'Entente s'interdisaient toute paix séparée, sans l'avoir consulté. Des précédents fâcheux qui ne pouvaient qu'indisposer les conseillers privés jaloux de leurs prérogatives⁶.

La politique étrangère n'était pas non plus l'affaire du seul gouvernement. Celui-ci devait d'abord compter avec les Anciens ou *Genrô*. Il s'agissait d'un groupe de conseillers informels du trône pris parmi les hommes politiques les plus expérimentés ayant participé aux événements de la Restauration en 1868. L'empereur les appelait à ses côtés, soit individuellement soit collectivement, pour le conseiller sur le choix du Premier ministre ou en matière de politique étrangère. En 1930, au moment du traité sur le désarmement naval, il n'en restait plus qu'un, Saionji Kimmochi, un modéré, dont l'influence était déclinante, en raison notamment de son grand âge. Les cabinets ne pouvaient non plus négliger l'influence des militaires. Dès la crise de l'hiver 1912-1913, le ministre de l'Armée, mécontent du refus du Cabinet Saionji de lui octroyer deux divisions supplémentaires, avait apporté directement sa démission au trône, sans passer par le Premier ministre. Refusant de fournir un successeur, l'Armée avait contraint le gouvernement à démissionner. Surtout, alors que les articles 11 et 12 de la Constitution distinguaient le commandement de l'organisation des forces armées, deux prérogatives impériales soumises à des procédures de conseil différentes, l'une relevant du droit d'accès direct au trône des organes du haut commandement, l'autre du pouvoir de conseil du gouvernement en raison de ses implications budgétaires, la tendance des forces armées était d'intégrer dans le droit d'accès direct au trône des matières d'organisation telles que les effectifs du contingent ou la composition de la Marine, au motif que les plans de défense nationale ne permettaient pas de désolidariser les questions stratégiques de l'organisation des forces armées. Les militaires entendaient également, pour le même motif, influencer la diplomatie japonaise. Ils allaient mobiliser pour cela les ressources que leur réservait la place qu'ils s'étaient arrogés dans le fonctionnement des institutions, les alliés circonstanciels trouvés dans la classe politique et au sein du Conseil privé.

Durant l'époque de Meiji (1868-1912), en raison de l'homogénéité de la classe dirigeante japonaise, civile et militaire, dominée par les clans géographiques de

⁵ Ordonnance impériale n° 229 du 24 août 1911. Son prédécesseur, le Cabinet Katsura, avait fait valoir que la modification des règlements du Conseil intervenue en avril 1900 ne concernait que les ordonnances impériales à caractère éducatif concernant la métropole. Sur cette affaire, JACAR, *Taiwan sôtoku kaiseichû no ken, Sûmitsu-in kaigi hikki* [Modification des statuts du gouvernorat général de Taiwan, minutes des délibérations du Conseil privé, déclaration du Premier ministre Saionji Kimmochi] 4 octobre 1911, code A03033584200.

⁶ JACAR, *Sûmitsu-in bunsho* [Documents du Conseil privé], code A06050085500 ; Mitani Taichirô, *Taishoki no sûmitsu-in*, [Le Conseil privé durant l'époque Taishô], Tôkyô, 1990, Tôkyô daigaku shuppankai, p. 38 et suiv.

Chôshû et de Satsuma, à la fois rivaux et partenaires, le Conseil privé a apporté son concours au Cabinet. Mais au fur et à mesure que les partis gagnaient en influence à la Diète japonaise, dès la fin de l'ère Meiji, se produisit un processus de diversification et d'émancipation des élites politiques, militaires et bureaucratiques du pays. Or figuraient au Conseil privé des personnalités telles que Itô Miyoji et Kaneko Kentarô, qui avaient participé à l'élaboration de la Constitution de Meiji et qui, en tant que « gardiens du temple », se méfiaient de cette évolution. S'amorça de ce fait un divorce entre un gouvernement adossé à une majorité à la chambre basse et le Conseil privé où figuraient nombre de tenants du « Cabinet transcendantal⁷ ». Divers incidents ont ainsi émaillé les rapports tendus entre le Conseil et les Cabinets japonais dont la controverse autour du désarmement naval constitue l'acmé.

La montée des tensions entre le Conseil privé et les Cabinets de partis sur les questions internationales

Entre 1913 et 1930, on a observé douze cas de conflits importants entre le Conseil privé et les Cabinets dont cinq liés directement à la politique étrangère. Trois questions se distinguaient plus particulièrement.

Le traitement des situations d'urgence

Le 14 avril 1927, le Conseil privé, par 19 voix contre 11, repoussa un projet d'ordonnance impériale urgente faisant office de loi présentée par le Cabinet à majorité *Kenseikai* dirigé par Wakatsuki Reijirô. Celle-ci concernait le renflouement de la Banque de Taïwan menacée de faillite à la suite d'erreurs de gestion et fragilisée par la crise bancaire du début de l'ère Shôwa. Le motif avancé par le Conseil était que les conditions d'urgence imposées par l'article 8 de la Constitution – la protection de l'ordre public – n'étaient pas réunies et qu'elles n'étaient pas telles qu'il fût impossible d'attendre la convocation de la Diète. Mais derrière ces arguments juridiques, le Conseil privé, travaillé en sous-main par la direction du *Seiyûkai*, s'était en fait rangé aux arguments d'Itô Miyoji, hostile à la politique d'apaisement défendue par le ministre des Affaires étrangères Shidehara Kijûrô qui avait été à l'origine de la reconnaissance de l'Union soviétique et qui avait également refusé, en mars 1927, l'envoi sur le continent, à Nankin, d'une mission militaire pour protéger le consulat japonais attaqué par les troupes du *Guomindang* chinois. Le veto du Conseil privé entraîna la démission du Cabinet, offrant ainsi le seul cas de chute d'un gouvernement mis en minorité devant cette instance. Mais le 7 mai de la même année, en représailles, la chambre des Représentants, par 210 voix contre 194, vota une motion de défiance contre le Conseil – un acte sans précédent – qui n'eut d'autre effet que d'accentuer le clivage entre le Conseil et le parti *Minseitô*, issu du *Kenseikai* en juin 1927, qui refusa toujours, par la suite, de s'excuser de ce mauvais procédé⁸. Cet épisode renforça en tout cas l'attitude des libéraux qui étaient déjà favorables soit à la modification des statuts du Conseil pour réduire le nombre des conseillers privés

⁷ *Naikaku chôzenshugi* : doctrine selon laquelle le Cabinet procède de la seule volonté impériale indépendamment des forces en présence à la Diète.

⁸ Kawakami Hisayo, « Taiwan ginkô kyûzai kinkyû chokurei mondai to Sûmitsu-in » [Le problème de l'ordonnance impériale urgente de sauvetage de la banque de Taïwan et le Conseil privé], *Nihon rekishi*, octobre 2001, n° 641, p. 72-89.

et leurs compétences – soit au limogeage des conseillers les plus hostiles au Cabinet, soit à sa suppression pure et simple⁹.

Le champ d'application des accords internationaux soumis au Conseil

Une première passe d'armes avait opposé à ce sujet le Cabinet et le Conseil privé autour de la signature de l'accord postal nippon-chinois du 8 décembre 1922 qui faisait partie d'un train de mesures internationales visant à préserver la souveraineté et l'intégrité de la Chine, en proie aux « seigneurs de la guerre », et qui supposait la fermeture des bureaux de postes japonais de la région du Guandong et du sud-mandchourien. Le gouvernement de l'amiral Katô Tomosaburô, soutenu de l'extérieur par le *Seiyûkai*, avait alors tiré prétexte que cet accord n'était qu'une sorte d'*executive agreement* de caractère technique pour solliciter la sanction impériale mais sans saisine préalable du Conseil. Le Conseil privé, mécontent de la politique chinoise du gouvernement, avait alors dénoncé dans un rapport au trône la violation de ses pouvoirs par le gouvernement qui en appela à son tour au Régent Hirohito. Celui-ci fit savoir au Premier ministre et au président du Conseil privé qu'ils avaient à consulter les Anciens Matsukata Masayoshi et Saionji Kimmochi et à se mettre d'accord. Finalement, il fut convenu que l'ensemble des accords internationaux seraient préalablement visés par le Conseil privé et l'accord litigieux entra bien en vigueur le 1^{er} janvier 1923. Mais le gouvernement avait dû se ranger à l'avis du Conseil, ce qui lui valut les critiques de la Diète et d'une partie de la presse¹⁰.

Deux ans plus tard, le Conseil privé et le Cabinet du général Tanaka Giichi s'opposèrent à nouveau sur les relevés de conclusions, *kaiketsusho*, sino-japonais de mars et de mai 1929 concernant la résolution d'une série d'échauffourées entre les deux pays (incidents de Jinan, Nankin, Hankou) survenus au printemps 1927. Pour le gouvernement, ces relevés de conclusion n'étaient que des mémorandums administratifs qui ne relevaient pas de la catégorie des accords internationaux soumis à sanction impériale et au Conseil. Ce dernier, craignant que la multiplication de ce type d'arrangements ne le privât de la possibilité de superviser la politique étrangère du pays, était d'un avis contraire. Le Cabinet Tanaka fut contraint, s'agissant de l'incident de Jinan, de négocier avec le Conseil les termes de ses excuses, et a soumis les deux autres relevés de conclusion à l'approbation préalable du Conseil, tout en considérant, dans les trois cas que cette saisine n'était pas nécessaire¹¹.

⁹ *Kokumin shinbun* 10 février 1923 ; articles d'Ozaki Yukio, *Ôsaka jiji shinpô*, 21 février 1925 et de Katô Chôichi, *Minsei*, septembre 1927, vol. 1, n° 4, p. 33, *ibid.*, février 1928, vol. 2, n° 2, p. 49.

¹⁰ Masuda Tomoko, *Tennô-sei to kokka. Kindai nihon no rikken kunshu-sei* [Le système de l'empereur et l'État. Le régime monarchique du Japon à l'époque moderne], Tôkyô, Aoki shoten, 1999, p. 110-111 ; Arafune Shuntarô, « Sesshō hodō mondai to genrō Saionji Kimmochi. Shina yūbin yakutei shori mondai ni okeru seidan no jissshi katei wo chūshin ni » [L'Ancien Saionji Kimmochi et la formation politique du Régent. Autour des modalités de la décision impériale concernant le règlement du problème de l'accord postal avec la Chine], *Shikan*, 2008, n° 158, p. 18 et suiv.

¹¹ Sur ces points, Takeuchi Kei, « Sainan jiken kaiketsu bunsho no shimon mondai » [Le problème de la saisine [du Conseil] concernant le relevé de conclusions de l'incident de Jinan], *Seikei ronsō*, vol. 87, n° 1-2, p. 139-165 ; Sûmitsu-in kaigi gijiroku, *op. cit.*, vol. 51, p. 149 et suiv. ; également Kuratomi Yûsaborô *nikki* [Notes journalières de Kuratomi Yûsaborô], Shōwa 4 nen (1929) fascicules 44 et 45, Kuratomi Yûsaborô *kankei monjo* [Papiers relatifs à Kuratomi Yûsaborô], série n° 11 (4 à 7), fonds du service des documents relatifs au gouvernement constitutionnel, *Kensei shiryō shitsu*, Bibliothèque nationale de la Diète. Kuratomi était à l'époque président du Conseil privé.

Le pacte Briand-Kellog et l'étendue de la prérogative impériale de conclusion des traités

Le pacte Briand-Kellog fut signé à Paris le 27 août 1928. Outre le fait que Tôkyô ne reconnaissait pas le gouvernement de Tchang Kai-chek comme le gouvernement légitime de la Chine et que la nature des guerres mises hors la loi faisait problème, l'article 1^{er} disposait que les parties contractantes agissaient « au nom de leurs peuples respectifs ». Très rapidement, lorsqu'il fut saisi du projet de traité, le ministère japonais des Affaires étrangères fit savoir que cette formulation était discutable sur le plan constitutionnel, car la prérogative de conclusion des traités appartenait exclusivement à l'empereur. Il ne put cependant obtenir de Washington que le texte fût révisé. Ce point n'avait pas échappé à la Diète au *Minseitô*, passé à l'opposition, ainsi qu'au Conseil privé. Mais la présidence du Conseil, soutenue par Saionji Kinmochi, parvint à convaincre ses collègues, dont l'influent Itô Miyoji favorable au départ au refus pur et simple de la ratification, que celle-ci devait être autorisée pour des raisons internes et internationales, mais sous condition afin de ne pas provoquer la démission du Cabinet Tanaka et de se retrouver à nouveau avec un ministère *Minseitô*. Néanmoins, alors que le Conseil privé, après avoir écarté la solution préconisée par Itô de biffer le passage litigieux, était favorable à une déclaration de réserve incluse dans le traité, le Cabinet Tanaka se serait contenté d'une ratification sans réserve, mais comportant une déclaration politique extérieure. Le Conseil se rallia finalement à cette position. Durant le printemps 1929, avant même sa saisine officielle en juin, il discuta pied à pied avec le gouvernement des termes de cette déclaration, notamment sur la question de savoir si celle-ci devait faire explicitement état de la violation de la Constitution, ce à quoi le Cabinet se montrait réticent. Finalement, la déclaration du 27 juin 1929, publiée le jour même de la ratification, ne levait pas l'ambiguïté. Elle se bornait à indiquer que le passage en question « au vu des dispositions de la Constitution de l'Empire, ne s'applique pas au Japon¹² ». Une formulation qui permettait aux deux protagonistes de sauver la face.

La controverse autour de la ratification du traité de Londres sur le désarmement naval

Après un premier échec, celui de la conférence de Genève de juin 1927, le 22 avril 1930, le gouvernement *Minseitô*, dirigé par Hamaguchi Osachi, finit par signer à Londres un traité de désarmement naval concernant les navires dits auxiliaires qui n'était pas fondamentalement défavorable à Tôkyô, mais qui provoqua néanmoins de fortes divisions au sein de la Marine, stimula les attaques du parti *Seiyûkai* alors dans l'opposition et mina, à terme, le système des partis.

La division de la Marine

Ce traité permettait d'atteindre 69,75 % du tonnage global anglo-saxon, contre les 70 % initialement réclamés par la Marine, mais n'atteignait que 60,20 % pour les

¹² Takeuchi Kei, « Fusen jôyaku no hijun mondai. Tanaka Giichi naikaku to Sûmitsu-in to no kôshô katei wo chûshin ni » [La ratification du traité de prohibition de la guerre. Autour des négociations entre le Cabinet Tanaka Giichi et le Conseil privé], *Sundai shigaku*, août 2008, n° 134, p. 1-23 ; *Sûmitsu-in kankei bunsho, iinkai roku* [Documents relatifs au Conseil privé, minutes des commissions], Archives nationales du Cabinet, doc SU B00015100, n° 008.

croiseurs lourds et entraîna le gel du programme de développement des sous-marins. La ferme volonté du Premier ministre d'aboutir à la conclusion et à la ratification du traité provoqua une fracture dans la Marine : son chef d'état-major, l'amiral Katô Kanji, hostile à la réitération du schéma de la conférence de Washington, fort du soutien du maréchal Tôgô Heihachirô, le prestigieux vainqueur de la bataille de Tsushima contre la marine russe les 27 et 28 mai 1905, du vice-président du Conseil privé Hiranuma Kiichirô, et du prince Fushimi Hiroyasu, membre de la famille impériale et futur chef d'état-major de la Marine, manifesta publiquement son opposition au traité. Il envisagea de le faire savoir directement à l'empereur, mais en fut dissuadé par son ancien collègue de la Marine et Grand chambellan auprès de l'empereur, Suzuki Kantarô, ce qui le conduisit à présenter sa démission au trône en juin. Quant au ministre de la Marine, l'amiral Takarabe Takeshi, qui avait fait partie de la délégation japonaise à Londres, il quitta ses fonctions en octobre, au lendemain même de la proclamation de la ratification du traité, après une campagne virulente menée contre lui par des groupes nationalistes le sommant de se suicider. Entre-temps, le 20 mai 1930, un officier de Marine, Kusakari Eiji, s'était ouvert le ventre dans la voiture même du ministre, en protestation contre le désarmement naval.

L'arme de la violation de la prérogative impériale de commandement suprême

Il va sans dire que le débat ne fut pas circonscrit à la Marine. À la Diète, dès la fin avril, le *Seiyûkai*, qui avait essuyé une lourde défaite aux élections générales de février 1930 – 174 sièges contre 273 pour le *Minseitô* –, attaqua le gouvernement au motif que la signature du traité contre la volonté de l'état-major de la Marine, constituait une violation de la prérogative impériale de commandement suprême des armées. De son côté, le gouvernement refusa de communiquer au Conseil privé le rapport de la commission de conseil sur les affaires militaires sur le traité au motif, officiel, de la protection du secret-défense, mais surtout pour ne pas donner des arguments éventuels aux conseillers privés hostiles au traité. Le *Seiyûkai* trouva une oreille attentive auprès du président du Conseil privé Kuratomi Yûsaburô, et des conseillers privés Kaneko Kentarô et Itô Miyoji. Ce dernier prit la tête de la commission spéciale d'examen d'où étaient exclus, à dessein, les diplomates les plus chevronnés. Le 16 septembre, lors d'un congrès extraordinaire du Parti, le président du *Seiyûkai*, Inukai Tsuyoshi, entendit donner un coup de pouce au Conseil à la veille d'une importante décision, en réitérant son opposition au traité. Mais alors que le Conseil privé, saisi en juillet, semblait pencher en faveur du refus de la ratification et faisait traîner ostensiblement les discussions, il fit volte-face et l'autorisa le 1^{er} octobre.

Car Hamaguchi n'était pas seul : l'empereur Hirohito avait autorisé la signature du traité le 1^{er} avril ; le Premier ministre pouvait se prévaloir du soutien de Saionji, de la majorité de la presse et de l'opinion – ulcérées par les manœuvres politiciennes du *Seiyûkai*, le conservatisme et les atermoiements du Conseil – ainsi que de l'appui des amiraux Okada Keisuke et Saitô Makoto. Juridiquement, il obtint également le soutien d'un constitutionnaliste prestigieux, professeur à l'Université impériale de Tôkyô, Minobe Tatsukichi, opposé à une interprétation extensive de l'indépendance du commandement suprême des armées. Les escarmouches se prolongèrent néanmoins au cours du printemps 1931, nourri par une maladresse du Premier ministre par intérim Shidehara Kijûrô qui, en février 1931, en plein débat budgétaire,

avait estimé que la question de l'impact du traité de Londres sur les capacités de défense était close par la ratification impériale, ce qui avait permis au *Seiyūkai* d'accuser la majorité de transférer à l'empereur la responsabilité politique du traité¹³.

Le Conseil privé, fossoyeur du gouvernement des partis ?

La querelle sur le désarmement naval eut des répercussions à court et à long terme. À court terme, le gouvernement Hamaguchi était parvenu à s'imposer à l'opposition, aux militaires et au Conseil et pouvait se prévaloir devant l'opinion que le désarmement naval dégageait des marges de manœuvres pour faire face à la récession économique que traversait le pays depuis 1927 et que le krach de Wall Street en 1929 avait aggravée. Mais il s'agissait d'une victoire à la Pyrrhus : la croissance économique resta atone, de l'ordre de 0,4 % seulement en 1931, ce qui accrut le mécontentement populaire, tandis que les groupes nationalistes passaient à l'action directe. Le Japon entra dans l'ère des complots et des assassinats politiques. Le Premier ministre lui-même en fut victime : le 14 novembre 1930, il était grièvement blessé en gare de Tôkyô d'un coup de pistolet tiré par un militant nationaliste, Sagoya Tomeo, et il devait décéder des suites de ses blessures le 26 août 1931. Son ministre des Finances, Inoue Junnosuke, qui avait opéré des coupes dans le budget de la Marine fut lui-même assassiné le 9 février 1932 par un militant de la Fraternité du sang¹⁴, Onuma Shô. Les plus radicaux, chez les jeunes officiers de la Marine, complotèrent contre le gouvernement des partis et participèrent à l'assassinat du Premier ministre Inukai Tsuyoshi le 15 mai 1932, celui-là même qui, deux ans auparavant, dans l'opposition, avait pourtant pris fait et cause pour les militaires. Car si les deux grands partis de l'époque, le *Seiyūkai* et le *Minseitô*, avaient des postures différentes vis-à-vis du Conseil – plus accommodantes pour le premier, plus conflictuelles pour le second –, ils se rejoignaient sur l'instrumentalisation de cet organe comme arme contre l'adversaire, sans se rendre compte qu'ils sciaient la branche sur laquelle le gouvernement des partis était assis. Pour le Conseil privé, l'affaire du désarmement naval eut des allures de chant du cygne. L'homme fort du Conseil, Itô Miyoji, qui avait ferraillé contre le gouvernement des partis, fut impuissant à empêcher le départ du Japon de la SDN – avalisé par le Conseil le 27 mars 1933 – non par attachement au multilatéralisme, mais parce qu'il redoutait l'isolement diplomatique du pays et ses conséquences sur le statut des territoires du Pacifique sous mandat¹⁵. Quant au désarmement naval, il ne devait pas résister à la purge qui frappa, en mars 1933, les amiraux qui avaient été favorables au traité, à la dénonciation par Tôkyô, en décembre 1934, du traité de Washington et à l'échec de la seconde conférence de Londres de décembre 1935, dont le Japon se retira le 15 janvier 1936¹⁶.

¹³ Pour les documents d'archives concernant les délibérations du Conseil privé sur la conférence de Londres, et conservés au ministère japonais des Affaires étrangères, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/shiryô/archives/st-8.html> [sites consultés le 12 mars 2020].

¹⁴ *Ketsumeidan*. Groupe d'activistes nationalistes constitué autour d'Inoue Nisshô, un bonze de la secte Nichiren

¹⁵ *Itô Miyojihaku nikki* [Journal du comte Itô Miyoji], entrée du 19 février 1933, Collection de la Société de compilation de l'histoire du régime constitutionnel, *Kenseishi hensankai shûshû bunsho*, n° 632, fascicule 1.

¹⁶ Sur ce processus, Stephen E. Pelz, *Race to Pearl Harbor: the Failure of the Second London Naval Conference and the Onset of World War II*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1974 ; Sadao Asada, « The London Conference and the Tragedy of the Imperial Japanese Navy », dans John Maurer,

Institution incontournable du Japon impérial, le Conseil privé a été souvent critiqué comme une institution obsolète qui était sortie de son rôle consultatif pour assumer une fonction de contrôle, en tant que « troisième chambre¹⁷ », hostile au système des partis qui prenait son essor au sortir de la Première Guerre mondiale. L'analyse de son action en matière de politique étrangère indique cependant qu'en dehors de la chute du Cabinet Wakatsuki, en 1927, il n'a eu, durant cette période, qu'une influence marginale sur le cours effectif de la diplomatie japonaise et n'a pas empêché la ratification des accords internationaux dont la conclusion avait reçu, d'une façon ou l'autre, l'aval impérial. Sa capacité de nuisance tint à sa volonté de contrôler l'ensemble des outils mis à la disposition de la diplomatie japonaise et à fédérer les mécontentements auxquels il offrait une tribune de choix. Et sa lecture des institutions fut en définitive plus proche des conservateurs du *Seiyûkai*, que des centristes du *Minseitô*, plus favorables au parlementarisme. Avec la militarisation grandissante du régime, les conseillers privés n'ont plus eu à s'en prendre aux partis politiques déclinants, mais ils trouvèrent chez les militaires japonais au pouvoir, instruits par l'expérience, des interlocuteurs peu disposés à leur laisser une marge d'influence¹⁸.

Christopher Bell (eds.), *At the Crossroad Between Peace and War: The London Naval Conference in 1930*, Annapolis, Naval Institute Press, p. 89-134.

¹⁷ Article du politiste Yoshino Sakuzô, *Ôsaka Asahi shinbun*, 28 mars et 3 avril 1924. Du même auteur, *Sufu to naikaku hoka* [Autour du Conseil privé et du Cabinet], Tôkyô, Asahi bunko, 1950, p. 228 et suiv.

¹⁸ Sur les frustrations des conseillers privés pendant le Cabinet de guerre de Tôjô Hideki entre 1941 et 1944, Fukai Eigo, *op. cit.*, p. 194 et suiv., p. 251 et suiv. On notera ainsi que le Conseil privé n'a pas eu à décider, en décembre 1941, de la décision d'entrer en guerre, mais uniquement des termes de l'édit impérial de la déclaration de guerre.