

OBSERVATIONS
SUR LE PROJET DE RÉGLEMENTS COMMERCIAUX TRANSMISES
À LA COMMISSION PAR M. SIENKIEWICZ.

Les anciens règlements qui régissent encore aujourd'hui, dans les ports ouverts, les relations des négociants avec la Douane sont, sur certains points, fort incomplets. Pour combler les lacunes, des usages pratiques se sont établis par la force des choses, notamment à Yokohama, et, en général, l'administration aussi bien que le commerce n'ont eu qu'à se louer de ce régime tacitement conventionnel institué en quelque sorte par l'expérience. Il y aurait lieu de tenir compte de ces usages, en tant qu'ils ont donné de bons résultats, et d'écarter, par conséquent, des règlements projetés toute innovation de nature à les détruire ou à en troubler l'exercice.

Si les anciens règlements étaient incomplets, par contre le nouveau projet n'est-il pas trop surchargé de détails?—Les fonctionnaires japonais ont une qualité incontestable: la rectitude dans l'application de la consigne; mais cette qualité peut devenir un danger, si la consigne manque de concision et se complique de mille nuances. Portés à appliquer les règlements selon la lettre plutôt que selon l'esprit, il est à craindre qu'ils ne s'égarent au milieu de ce texte, d'où on a souvent peine à extraire la juste procédure à suivre pour telle ou telle circonstance.

Dans cet ordre d'idées, on pourrait avec avantage dégager le projet dont il s'agit des pénalités qui font double emploi, c'est-à-dire qui visent des faits tombant sous le droit commun et sanctionnés par toutes les législations. Le cas échéant, la Douane n'aurait qu'à citer le délinquant devant le tribunal compétent, et celui-ci appliquerait son code pénal respectif, en accordant à la Douane, au besoin, des réparations civiles.

Article I. La fermeture à clé ou par scellés des écoutilles et autres ouvertures du navire paraît excessive. Il peut en résulter un danger pour la salubrité et la commodité à bord. La présence du préposé de la Douane n'est-elle pas suffisante pour empêcher la fraude?

Article II. Il doit être bien entendu que ce n'est qu'à titre de simple information que l'employé de la Douane aura le droit d'interroger ainsi le capitaine, notamment en ce qui concerne le nombre et les noms des passagers.

Art. III et IV. Il serait utile de stipuler formellement que les 24 heures ne courront qu'à partir de la fin du déchargement. C'est la seule manière logique et équitable d'interpréter le sens de ces articles. On ne peut, en effet, constater avec certitude les erreurs de manifeste qu'une fois le déchargement entièrement terminé.

En ce qui concerne spécialement les Compagnies postales, on conçoit facilement que, malgré le soin apporté à la rédaction des manifestes, il puisse exister des différences à l'arrivée à destination, par suite de la précipitation avec laquelle ces Compagnies doivent faire leurs opérations, soit au point de départ, soit pendant les escales.

Article VI. Voir l'observation sur l'Article I.

Il conviendrait, dans tous les cas, d'ajouter que l'intention frauduleuse doit avoir existé pour qu'il y ait lieu d'infliger l'amende.

Article VII. Les Compagnies postales doivent continuer, comme par le passé, à pouvoir faire ouvrir les bureaux de la Douane et procéder à l'entrée en douane, moyennant le paiement d'un droit, en dehors des heures réglementaires. Cela va de soi, mais il serait bon néanmoins de le dire formellement. Sans cette faculté, le service serait impossible, surtout en ce qui concerne les ports de passage, comme Kobé, où les navires n'ont à stationner qu'un nombre d'heures très-limité.

Les heures réglementaires pour les opérations de chargement et de déchargement sont trop limitées. En été surtout, la journée de travail pourrait être plus longue.

Quant au droit de 10 yen à payer pour chaque heure de service supplémentaire, il pourra paraître exagéré, si on le compare à celui qui est actuellement perçu (1 dollar par heure de jour, et 1 dollar 50 par heure de nuit).⁽¹⁾

Article VIII. Si l'obligation de présenter la facture est maintenue, le négociant ne devrait pas être tenu d'en laisser copie à la Douane. C'est un surcroît de besogne qui ne présente aucune utilité pour l'administration, et les négociants ne manqueraient pas d'y voir, à tort ou à raison, une mesure permettant le contrôle de leurs prix de vente. Cela ne se pratique, du reste, pas ailleurs qu'en Amérique, où l'organisation douanière est toute spéciale. Actuellement, à Yokohama, une fois les opérations terminées, la facture est rendue, sans que la Douane en conserve le double. On ne voit pas l'intérêt d'une innovation à cet égard, et c'est ici le cas de respecter l'usage établi.⁽²⁾

D'autre part, le délai de 60 jours stipulé à la fin de l'article VIII n'est pas suffisant. Il est nécessaire de laisser à l'importateur le temps d'écrire au lieu de provenance et d'en recevoir une réponse.⁽³⁾

En pratique, on peut se demander s'il y a lieu de maintenir l'obligation de produire la facture. Cette obligation a disparu dans les relations commerciales entre la France et le Zollverein en vertu d'un "protocole explicatif et interprétatif" dressé à Berlin le 14 Décembre 1864, et portant la disposition suivante: "..... A. Relativement au traité de Commerce 5° Les "importateurs seront, de part et d'autre, dispensés de l'obligation de produire

(1) Ce droit a été réduit à 5 yen. (Note de la Commission.)

(2) La Douane prend elle-même copie de toutes les factures. (Note de la Commission.)

(3) Ce délai est porté à 100 jours. (Note de la Commission.)

"la facture des fabricants ou vendeurs à l'appui de leurs déclarations sur la "valeur des marchandises présentées à la Douane."

Dans le courant de l'année suivante (1865), cette mesure a été adoptée, au moyen d'arrangements internationaux, par plusieurs Puissances commerçantes de l'Europe, et, depuis lors, elle n'a fait que se généraliser.⁽¹⁾

Article X. Il doit être bien entendu que les termes de cet article seront toujours interprétés dans un sens limitatif, c'est-à-dire que, pour la taxation des droits *ad valorem*, on n'ajoutera à la valeur de la marchandise que "les frais d'assurance, de commission et de transport." Il est nécessaire qu'aucun doute ne subsiste à cet égard, car l'article XI du précédent projet mentionnait en outre "les frais d'emballage et tous autres frais." Or, l'adjonction notamment des frais d'emballage constituerait une innovation qu'on ne saurait admettre, car elle établirait une inégalité de traitement, les productions de certains pays, celles de la France entre autres, comportant des emballages beaucoup plus coûteux que celles d'autres provenances.⁽²⁾

Art. XI et XII. Si le droit de préemption par la Douane doit être maintenu, la majoration de 5 % ne constitue pas pour le négociant un bénéfice suffisant. Le commerce européen ne s'exerce dans ces pays lointains et n'affronte les risques et les peines qui résultent de la distance, qu'avec la perspective de réaliser un gain bien supérieur. Le préemption ne serait donc admissible qu'avec une majoration de 10 % au moins. D'autre part, il devrait être entendu que le prix payé par la Douane comprendrait, outre la valeur déclarée de la marchandise, le remboursement de tous les frais (assurance, commission, transport), soumis aux droits. La majoration serait calculée sur le total.

Du reste, l'expérience a démontré, dans les pays d'Europe où la préemption est admise, que ce système donne lieu à bien des abus administratifs. En conséquence, ce serait prendre les intérêts de la Douane japonaise que de lui épargner les soupçons injustes qu'une pareille procédure ne manquerait pas d'attirer sur ses fonctionnaires de la part du public.

Dans ce but, il y aurait à rechercher si, le droit de préemption étant définitivement écarté, il serait possible d'adopter une procédure *unique* de nature à vider, d'une manière simple et équitable, toutes les contestations survenant entre la Douane et les importateurs ou exportateurs.

Le seul système *unique* qui soit praticable est l'expertise. Mais il serait à désirer que cette procédure fût établie sur des bases légèrement différentes de celles qui sont contenues dans l'article XII du projet. Il est juste de donner aux négociants des garanties à peu près équivalentes à celles qui sont réservées à la Douane.

(1) Nous suivons le précédent établi au Japon. (Note de la Commission.)

(2) Les négociants ont été consultés sur ce point. (Note de la Commission.)

Tout d'abord, la marge de 5 % stipulée entre la valeur déclarée et l'estimation des experts n'est pas suffisante. Pour certaines marchandises, un tel écart ne dénote aucunement la mauvaise foi d'un côté ou de l'autre.

Il serait donc raisonnable de convenir que le coût de l'expertise ne sera à la charge exclusive de l'importateur ou de l'exportateur que si la valeur déterminée par les experts excède de plus de 10 % celle qui a été déclarée.

Il paraît juste de partager les frais d'expertise entre la Douane et le négociant, si l'estimation des arbitres reste en deçà de la marge stipulée. Mais il serait indispensable d'ajouter que, si l'expertise donne entièrement raison à l'importateur ou exportateur, la Douane devrait supporter seule tous les frais d'une procédure qu'elle aurait ainsi provoquée sans raison. Quant à la composition du comité d'expertise, on ne saurait méconnaître que l'article XII indique la procédure la plus logique, tant qu'il n'est pas nécessaire d'en venir à la nomination d'office et par voie administrative d'un tiers arbitre. Mais dans ce dernier cas, le système proposé ne donnerait satisfaction au commerce étranger qu'autant qu'il serait stipulé que le choix du Gouverneur ou Préfet devrait nécessairement porter sur un des principaux négociants appartenant à la nationalité d'une des Puissances étrangères signataires du Traité.

Art. XIII. Les frais dont il est question au dernier alinéa de l'article XIII devraient être assimilés à ceux de l'expertise, et être, suivant les cas, à la charge soit, en totalité, de l'importateur ou exportateur, soit, pour moitié, de l'importateur ou exportateur et de la Douane, soit même, en totalité, de la Douane.

Quant aux risques, il est de principe qu'ils incombent toujours au propriétaire actuel de la marchandise.

Art. XV. Cet article doit être complété par une mention spéciale au coulage, afin de prévenir toute contestation ultérieure entre la Douane et les importateurs de vins et autres liquides.

Art. XVI. Le sens exact de l'article XVI est entouré de quelque obscurité. Ne doit-on comparer que la valeur métallique des espèces sans tenir compte des cours du change? Ce serait une méthode aussi peu pratique que peu équitable de régler les comptes en Douane. En outre, si on examine les choses de près, étant donnée la situation actuelle du marché de l'argent sur les différentes places du monde, on constate que l'article XVI, tel qu'il est conçu, tournerait au préjudice du Trésor japonais. C'est une raison de plus pour exprimer le vœu qu'il soit remanié dans un sens plus logique et en termes moins confus.

Les cours du change devraient, d'ailleurs, être arrêtés par la Douane beaucoup plus que deux fois par an, au moins le 1^{er} de chaque mois.

Art. XVII. Le délai de 3 jours fixé par cet article n'est pas suffisant pour permettre la réexportation d'une marchandise sans encourir les frais de débarquement. Il devrait être au moins doublé.

Art. XXIV. On s'explique difficilement comment une *fausse* déclaration ou un *faux* certificat pourraient ne pas "porter *incorrectement* la qualité et la quantité des marchandises." Quoi qu'il en soit, le faux en écriture et le faux témoignage sont prévus par les lois de tous les pays, et c'est ici tout particulièrement que la pénalité édictée par les Règlements de commerce fait double emploi. Dans toutes les organisations sociales, la poursuite du faux est d'ordre public, et un tribunal ne saurait, par conséquent, se dispenser d'appliquer à cet égard la loi de son pays à ses justiciables. S'il était tenu d'appliquer, en même temps, la disposition de cet Article XXIV, passé en force de loi par l'acceptation diplomatique, il pourrait se trouver dans une situation singulièrement embarrassante, en présence de ce principe de droit que les peines ne sauraient être cumulées.

On voit donc l'inconvénient d'introduire dans ces règlements internationaux des pénalités visant des délits ou des crimes de droit commun. C'est non seulement inutile, mais même dangereux et parfois impraticable.

Art. XXV. Ainsi rédigé, cet article est trop rigoureux pour les passagers. On ne doit pas présumer leur intention de frustrer la Douane, ni exiger qu'ils soient au courant du tarif. Il serait donc plus équitable de stipuler simplement que, si parmi les bagages des passagers se trouvent des articles soumis aux droits, ces droits seront perçus conformément aux tarifs d'importation et d'exportation.

Si on le jugeait nécessaire pour la garantie de la Douane, on pourrait *ensuite* prévoir le cas où des passagers auraient été convaincus de l'intention de fraude. Alors la saisie immédiate serait admissible, mais, pour le jugement au fond, chaque espèce devrait être déférée à des tribunaux de droit commun.

Art. XXXII. Le délai de 30 jours stipulé par cet article est insuffisant. Il faut laisser aux importateurs le temps de correspondre avec les pays de provenance. Même observation que sur l'Article VIII.

Art. XXXVII. La disposition relative à la monopolisation du cabotage en faveur des Japonais n'est pas ici à sa place. C'est une question de principe qui doit faire partie du traité principal et non d'un règlement annexe.

Dans tous les cas, si une pareille innovation était acceptée, ce ne pourrait être, bien entendu, qu'en échange de la concession, par le Japon, d'un avantage équivalent.

Art. XXXVIII. On ne saurait contester au Gouvernement japonais le droit exclusif d'importer l'opium pour l'usage médicinal. Toutefois, afin d'éviter toute contestation, il y aurait peut-être lieu d'établir, à ce sujet, une réserve en faveur des médicaments composés dans lesquels l'opium peut entrer pour une certaine proportion.

Art. XXXIX. Cet article devrait être entièrement remanié. On ne saurait reconnaître aux employés de la Douane japonaise le droit de procéder, d'autorité, "à des recherches sur les personnes". Une telle disposition serait incompatible avec le principe de l'inviolabilité des étrangers. Il est dit que, pour procéder à ces

recherches, il faudra des "raisons sérieuses". Qu'entend-on par ces mots? C'est une expression vague dont l'interprétation pourrait donner lieu à bien des abus. La personne soupçonnée peut, il est vrai, faire suspendre les recherches des employés, en invoquant le droit d'être conduite en présence du Surintendant de la Douane, qui décidera, séance tenante et en dernier ressort, si l'on doit ou non continuer à la fouiller. Ce n'est pas là une garantie suffisante, et on ne saurait accorder à un fonctionnaire administratif, quels que soient son rang et son mérite, un pouvoir discrétionnaire aussi considérable.

Le troisième alinéa de l'article reconnaît la nécessité de l'intervention consulaire dans le cas de recel ou de cachette. Pourquoi ne pas l'admettre également lorsqu'il s'agit de recherches à exercer sur les individus? L'inviolabilité de la personne n'est-elle pas aussi garantie que celle du domicile?

Du reste, même là où l'intervention consulaire est prescrite par le règlement, il serait à désirer qu'on introduisît dans le texte quelques modifications qui, sans porter atteinte aux sécurités que peut exiger sans contredit l'administration fiscale du Japon, maintiendraient le rôle des Consuls tel qu'il doit être et tel qu'il a toujours été. Le projet met, en effet, ces agents vis-à-vis de l'autorité locale dans une sorte de subordination qui, outre qu'elle est contraire aux principes qui régissent les rapports internationaux, constitue une précaution inutile, le Gouvernement japonais ayant toujours été et étant toujours en mesure, par la voie diplomatique, de faire rappeler à l'observation de ses devoirs un Consul qui viendrait à s'en écarter.

Art. XLJ. On comprend un maximum de peine pour les infractions prévues, mais non sanctionnées d'une manière spéciale dans le règlement. Mais pourquoi fixer un minimum? Les infractions pour lesquelles une peine spéciale n'a pas été édictée seront presque toujours sans grande gravité. Si minimes qu'elles soient, par application de cet article, elles devraient être frappées plus sévèrement que certains délits assez sérieux. Les peines édictées dans ce document sont, il est vrai, généralement supérieures à 20 yen. Pourtant il y a un cas où l'amende est fixée à 15 yen, un autre où, pour un fait assez grave (Art. 38), elle est de 20 yen, c'est-à-dire égale à la pénalité de la plus insignifiante infraction. Enfin, pour n'envisager la question qu'au point de vue absolu, n'est-il pas très-rigoureux et peu logique de taxer à 20 yen au minimum la moindre contravention à ce règlement?

Art. XLII. Il est indispensable d'ajouter que ces nouvelles mesures ne pourront être prises par le Gouvernement japonais qu'après s'être concerté au préalable avec les Représentants des Puissances, et s'être assuré de leur assentiment.

Un article additionnel de deux paragraphes ainsi conçus devrait figurer à la fin du règlement :

"Toutes les pièces délivrées par l'administration, dont il est question dans ces Règlements, devront, lorsque des Français seront en cause, être rédigées en langue française.

"Toutes les communications adressées aux Douanes japonaises par des Français pourront être rédigées en langue française."

OBSERVATIONS
ON THE DRAFT TRADE REGULATIONS SUBMITTED TO
THE TARIFF COMMITTEE BY M. SIENKIEWICZ.

The old Regulations which, at the present time, still regulate the relations between merchants and the Customs in the open ports are very incomplete on certain points. To supply these deficiencies practical usages have been established by the force of circumstances, especially at Yokohama; and, on the whole, the (Customs) administration, as well as commerce, have had good reason to be satisfied with the system thus tacitly agreed upon, which has been instituted, so to speak, by experience. It would be well to take these usages into account in so far as they have shown good results, and to exclude consequently from the proposed Regulations all innovations of a nature such as to destroy such usages or to impede their practical exercise.

If the old regulations were incomplete is not the new draft, on the contrary, overcharged with details? The Japanese officers undoubtedly have one quality: that of accuracy in the execution of their instructions; but this quality may become a source of danger if the instructions lack conciseness and are too abstruse. Disposed, as these officers are, to enforce the Regulations according to the letter rather than according to the spirit, it is to be feared that they might be led astray by the wording of these Regulations, from which it is often difficult to discover the proper course to pursue under any given circumstances.

In this connection we may with advantage eliminate from the Draft in question penalties which are only a repetition of existing penalties, that is to say penalties which apply to acts falling under the common law and punished by the legislation of all countries. When an offence of this nature is committed the Customs authorities will have only to cite the offender before the competent court, and the latter will apply its own penal code, granting to the Customs, if necessary, civil redress.

Art. I. Locking or sealing up of hatchways or other entrances to the hold of a ship seems an excess of caution.

It might result in endangering health and convenience on board. Is not the presence of a Customs officer on board sufficient to prevent fraud?

Art. II. It should be clearly understood that it is simply for the purpose of obtaining information that the Customs officer will have the right of thus questioning the Master, especially in regard to the number and the names of the passengers.

Art. IV. & V. It would be well to stipulate expressly that the 24 hours are to be counted only from the time when the discharge of cargo is completed. This is the only just and logical way of interpreting these articles. It is not, in fact, possible to determine with certainty errors in the manifest until after the complete discharge of cargo.

In regard to Mail Companies especially, it is easy to conceive that, in spite of the care used in drawing up the manifests, errors may be found to exist at the time of arrival, owing to the haste with which these companies have to carry on their operations both at the time of departure of their steamers from home ports, and while they are at ports of call.

Art. VI. See the observations on Article I.

It would be advisable, in any case, to add that a fraudulent intent must exist before the penalty can be imposed.

Art. VII. Mail Companies should continue to have the power, as before, of causing the Custom-offices to be opened, and of observing the formalities of entry, at other than the fixed hours, by paying a fee. This is a matter of course, still it would be well to state it, formally. Without this privilege the Mail service would be impossible, especially in the case of ports of call, such as Kobe, where vessels have only a very limited number of hours to stay.

The fixed hours during which the shipping and landing of cargo are allowed to take place are too limited. In summer especially the working day might be longer.

As to the fee of ten yen to be paid for every hour of additional service, it may appear to be too large when compared with that which is now collected, (\$ 1.00 per hour during the day and \$ 1.50 per hour during the night.)⁽¹⁾

Art. VIII. If the obligation of presenting the invoice is maintained, the merchant ought not to be bound to leave a copy with the Customs. This is an extra work which is of no use to the administration, and merchants would, with or without reason, not fail to see in it a measure which enables a control to be exercised on their selling prices. Besides, this is not done anywhere except in America where the organization of the Customs is of a special kind. In Yokohama, at present, the invoice is returned as soon as all the formalities connected with the entry of goods have been completed, and the Customs do not retain a duplicate. It is difficult to see the advantages of an innovation in this respect and this is one of the cases where established usage should be respected.⁽²⁾

Again, the period of 60 days fixed at the end of Article VIII is not sufficient. Importers ought to be allowed time to write to the place of shipment and to receive a reply.⁽³⁾

(1) Reduced to 5 yen (Note of the Committee)

(2) The Customs themselves make copies of all the invoices (Note of the Committee).

(3) It is fixed at 100 days (Note of the Committee).

In practice, it is an open question whether the obligation to produce the invoice ought to be maintained. This obligation has disappeared in the commercial intercourse between France and the Zollverein, in virtue of a "Protocol of Explanation and Interpretation" drawn up at Berlin on the 14th December 1864 and containing the following provision; "***** A. In regard to the "Treaty of Commerce ***** 5. Importers on both sides shall be exempt "from the obligation of producing the invoice of the manufactures or sellers in "support of their declarations as to the value of goods presented at the Customs."

In the course of the following year (1865) this system was adopted by means of international arrangements by several Commercial Powers of Europe, and since that time it has been gradually extended.⁽¹⁾

Art. X. It should be clearly understood that the terms of this Article are always to be interpreted in a limited sense, that is to say, that in levying *advalorem* duties nothing but "the cost of insurance, commission, and transportation" shall be added to the value of the merchandise. It is necessary that no doubt should exist on this point, for Article XI of the former draft mentioned in addition "the cost of packing and all other charges." The addition of the cost of packing in particular would constitute an innovation which cannot be admitted, for it would establish an inequality of treatment, the products of some countries, those of France for instance, requiring much more costly packing than those of others.⁽²⁾

Art. XI. & XII. If the right of purchase by the Customs must be retained, the addition of 5% does not secure sufficient profit to the merchant. European Commerce does not extend its operations to these far off countries and face the dangers and difficulties which result from such distant ventures, except with the prospect of realizing a much greater profit. The right of purchase is, therefore, admissible only on condition of an addition of 10% at least. On the other hand, it should be clearly understood that the price paid by the Customs shall comprise, besides the declared value of the merchandise, the repayment of all the charges (insurance, commission, transportation) which are subject to duty. The addition should be calculated on the total amount.

Moreover, in European countries, where the right of purchase is admitted, experience has shown that this system gives rise to many abuses on the part of the authorities. It would, therefore, be for the interest of the Customs to spare them the unjust suspicions which such a procedure would not fail to arouse in the public mind against their officers.

With this end in view, we ought to enquire if it could be possible, setting aside definitely the right of preemption, to adopt some *unique* system suited to

(1) We follow the precedent established in Japan (Note of the Committee).

(2) The opinions of merchants have been asked on this point (Note of the Committee).

the simple and equitable adjustment of disputes that may arise between the Customs and importers, or exporters.

The only *unique* system which would be practicable is that of appraisalment; but it is desirable that this system should be established on bases slightly different from those which are contained in Article XII of the Draft. It is but just to give to merchants guarantees which are almost equivalent to those reserved to the Customs.

In the first place, the margin of 5%, as fixed, between the declared value and the estimate of the experts is not sufficient. For some kinds of merchandise a difference to this extent in no way denotes bad faith on the one side or the other.

It would, therefore, be reasonable to stipulate that the cost of appraisalment shall not be borne exclusively by the importer or exporter, unless the appraised value exceeds by more than 10% the declared value.

It seems just to divide the expense of appraisalment between the Customs and the merchant if the estimate of umpires falls within the stipulated margin. But it should be added, that if the result of the appraisalment proves the importer or exporter to be clearly in the right, the Customs alone shall bear the expenses of proceedings which they have initiated without sufficient cause.

As to the composition of the Committee of appraisalment, Article XII undoubtedly indicates the most logical way of proceeding so long as it is not necessary to have recourse to the nomination of a third arbitrator officially and by administrative authority. But in this last case the system proposed would not give satisfaction to the foreign commercial community, unless it were stipulated that the choice of the Governor or Prefect must, necessarily, fall on one of the leading merchants belonging to the nationality of one of the Foreign Treaty Powers.

Art. XIII. The charges mentioned in the last paragraph of Article XIII should come under the same rule as the expenses of appraisalment and should, according to circumstances, be borne in whole by the importer or exporter, or be divided between the importer or exporter and the Customs, or even be borne in whole by the Customs.

With regard to risks, the principle is that they are always borne by the actual proprietor of the merchandise.

Art. XV. This article ought to be made complete by a special mention of leakage, in order to prevent all future disputes between the Customs and the importers of wines and other liquors.

Art. XVI. The exact sense of Article XVI is somewhat obscure. Is only the metallic value of the coins to be compared, without taking into account the rates of exchange? This would be a method of settling accounts with the Customs as unpractical as it is unfair. Moreover, if the matter is closely examined, it is

clear that, in the present state of the value of silver in the various exchanges of the world, this article, as it is worded, would operate to the prejudice of the Japanese Treasury. This is an additional reason for expressing the wish that this article may be recast in a more logical spirit and in terms less confused.

The rates of exchange ought, besides, to be fixed by the Customs much oftener than twice a year,—at least on the 1st of each month.

Art. XVII. The period of 30 days fixed by this article is not sufficient to admit of the re-exportation of merchandise without incurring the expenses of landing it. It ought to be at least doubled.

Art. XXIV. It is difficult to understand how it is possible for a *false* declaration, or a *false* certificate, not to “*incorrectly* state the quality or quantity of goods.” However, false written statements and false testimony are offences which are provided for by the laws of all countries, and it is in this case particularly that the penalty imposed by the Trade Regulations is only a repetition of an existing penalty.

In every social organization the persecution of offenses coming under the head of falsification is a matter of public order, and, therefore, a court cannot refrain from applying in such cases the law of its own country to those subject to its jurisdiction. If such court were obliged to enforce, at the same time, the provisions of Article XXIV, which would have the force of law by diplomatic acceptance, it might find itself in a singularly embarrassing situation, in view of the legal principle that two distinct penalties cannot be enforced for the same offence.

The inconvenience, therefore, of introducing into these International Regulations penalties which apply to delicts or crimes which are punishable by common law is thus easily seen. It is not only useless but even dangerous, and sometimes impracticable.

Art. XXV. This article, as drafted, is too severe in respect to passengers. It is not fair to assume that they have the intention of defrauding the Customs or to demand from them an acquaintance with the Tariff. It would, therefore, be more equitable to stipulate simply, that if dutiable articles are found among the baggage of passengers, duty shall be levied on such articles according to the Import or Export Tariff.

If it should be deemed necessary for the safety of the Revenue, an additional provision might be made for cases where passengers had been convicted of intention to defraud the Customs. In that case immediate seizure might be admissible, but for final decision every case should be brought before an ordinary Court.

Art. XXXII. The period of 30 days stipulated by this article is insufficient. Importers ought to be allowed time for correspondence with the place of shipment. The observation on Article VIII applies also to this article.

Art. XXXVII. The provisions in regard to the creation of a monopoly of the coasting trade in favor of the Japanese are here out of place. This is a question of principle which should come into the Treaty proper and not into annexed Regulations.

In any case, if such an innovation were accepted, it could only, of course, be accepted in exchange for the concession of an equivalent advantage on the part of Japan.

Art. XXXVIII. The exclusive right of the Japanese Government to import opium for medical use cannot be contested. In order, however, to avoid all disputes it would perhaps be well to make a reservation in favor of compounded medicines in the composition of which there is a certain proportion of opium.

Art. XXXIX. This article should be entirely recast. The right of officers of the Japanese Customs to proceed by virtue of their position "to search any person" cannot be recognized. Such a provision would be incompatible with the principle of the inviolability of foreigners. It is stated (in the Article) that before proceeding to search they must have "good reason." What is meant by these words? It is a vague expression the interpretation of which might give rise to many abuses. The suspected person may, it is true, cause the search to be suspended by the Customs officers by claiming the right to be conducted before the Superintendent of Customs, who will decide at once whether the search shall continue or not, and whose decision shall be final. This is not a sufficient guarantee, and such great discretionary power cannot be given to an administrative officer, whatever his rank or merit may be.

The third paragraph of this article recognizes the necessity of Consular intervention in cases where goods are kept or concealed. Why not admit the same necessity equally in cases of the search of persons? Should not the inviolability of the person be safeguarded in the same manner as that of the domicile?

Moreover, even where consular intervention is prescribed by the Regulations, it would be desirable that such modifications should be introduced into the wording as shall, without prejudicing the security which the fiscal administration of Japan may unquestionably demand, maintain the rôle of Consuls as it ought to be and as it always has been. The Draft, in effect, makes Consuls, to some extent, subordinate to the local (Japanese) authorities, which is not only contrary to principles which regulate international relations, but constitutes a useless precaution, since the Japanese Government has always been, and always will be, in a position to cause by diplomatic means any Consul who may have overstepped his powers to confine himself within the strict limits of his instructions.

Art. XLI. It is easy to understand that there should be a maximum penalty for offences which are provided for in these Regulations, but to which no special penalty is attached. But why fix a minimum? Offences for which no special

penalties have been provided will be almost always not of a very grave character. However insignificant such offences may be, they should, according to this article, be punished more severely than some comparatively serious offences. It is true that the penalties provided in this document are generally above 20 yen. There is, however, a case where the fine is fixed at 15 yen and another (Art. XXXVIII) where, for rather a grave offence, it is 20 yen, that is to say equal to the penalty for the most insignificant infraction. Finally, looking at the question by itself, is it not too severe and but little logical to impose a fine of 20 yen as the minimum for the slightest infraction of these Regulations?

Art. XLII. It is necessary to add that these new measures can only be taken by the Japanese Government after previous concert with the Representatives of Foreign Powers, and after their consent shall have been obtained.

An additional article of two paragraphs, worded as follows, should be inserted at the end of these Regulations,—

"Every document issued by the administration which is referred to in these Regulations shall, whenever French citizens are concerned, be drawn up in French.

"All communications addressed to the Japanese Customs by French citizens may be drawn up in the French language.