



HAL
open science

Introduction : Regards franco-japonais sur la sécurité

Xavier Latour

► To cite this version:

Xavier Latour. Introduction : Regards franco-japonais sur la sécurité. Revue Lexsociété, 2025, Revue LexSociété. ⟨hal-04906561⟩

HAL Id: hal-04906561

<https://hal.science/hal-04906561v1>

Submitted on 22 Jan 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0 - Attribution - Non-commercial use - ShareAlike - International License



Introduction : Regards franco-japonais sur la sécurité

in Florence Crouzatier-Durand, Xavier Latour et Pauline Türk (dir.), *Les enjeux de sécurité à l'ère des nouvelles menaces : regards croisés franco-japonais*, Université Côte d'Azur, 2024

XAVIER LATOUR

*Professeur de droit public à Université Côte d'Azur
Président de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense*

La sécurité appartient à la catégorie des concepts qui permettent de retrouver une forme d'unité, même partielle, quand l'éclatement semble prévaloir.

A priori, l'analyse du droit institutionnel et matériel de la sécurité applicable dans deux États aussi différents que le Japon et la France ne relève pas de l'évidence. L'importance des questions relatives à la prévention et à la répression des atteintes aux institutions, aux biens et aux personnes a pourtant incité à franchir l'obstacle. Le choix du sujet traduit une audace intellectuelle guidée par la volonté de rechercher des éléments d'inspiration mutuelle et de compréhension réciproque.

D'un point de vue historique, culturel, sociologique, géographique, ou encore juridique, les éléments de différenciation entre les deux pays sont nombreux¹. Leur exposé dépasserait largement le cadre de ce propos. Les deux États ont cependant des points communs.

La comparaison des chiffres de la délinquance n'est pas à l'avantage de la France². Les forces de l'ordre ne sont pas confrontées à des menaces strictement identiques ou ne travaillent pas de la même façon. Le commissariat français ne ressemble pas au kôban, ces petits postes de police qui maillent le territoire, y compris urbain. Autre illustration, la méfiance française à l'égard de l'intervention de la population dans la sécurité n'existe pas au Japon. Néanmoins, quelques observations stimulent la curiosité, au point d'envisager des préoccupations partagées.

D'abord, les deux États appartiennent à la catégorie des démocraties libérales. Dès lors, chacun inscrit son action dans le respect de la volonté populaire et du

¹ P.-F. SOUYRI, *Moderne sans être occidental. Aux origines du Japon d'aujourd'hui*, Gallimard, 2016, 490 p.

² M. YASUDA, O. VANDERSTUKKEN, M. BENBOURICHE, « Le système pénitentiaire japonais et la gestion de la délinquance au Japon », *Cah. de la sécurité et de la justice*, 2023/1, n° 57, p. III. Pour 100 000 habitants, le taux de vol avec violence est de 1,2 au Japon, contre 44,3 en France ; pour les cambriolages, 35,2 au Japon, 457,6 en France (Source *Le Figaro* 3 mai 2024).

droit. Leur fonctionnement est incompatible avec toute forme d'arbitraire, toute velléité autoritaire. L'État de droit prévaut, se forge dans le temps long, avec l'étape cruciale de la fin de la Deuxième Guerre mondiale, synonyme d'une reconstruction démocratique.

Ensuite, les populations connaissent des besoins élémentaires communs, dont la sécurité selon la pyramide de Maslow. Dans un système démocratique, elle compense l'abandon d'une partie de leur liberté par les individus.

Enfin, dans un environnement ouvert, les idées circulent, les solutions des uns intéressent les autres. Le Japon n'a pas hésité, depuis l'ère Meiji, à s'inspirer de l'étranger. L'influence de la France et de l'Allemagne se retrouve en droit japonais. En matière de sécurité, les pratiques françaises³ et anglo-américaines sont ainsi examinées par d'éminents spécialistes japonais. De son côté, la France regarde avec attention les pratiques nippones, par exemple en matière de relations entre la police et la population.

L'observateur ingénu, Huron sans cesse renaissant, s'interroge en découvrant dans la littérature scientifique des références au Japon. Car, sur la sécurité, notre démarche ne relève pas de l'apologue. Au contraire, nos réflexions s'appuient sur des données très réelles qui n'ont pas la prétention de dégager une vérité, plus modestement des éléments d'analyse.

Face à des défis sécuritaires communs, dont le terrorisme, le Japon et la France suivent parfois des pistes comparables. Les deux États pensent le droit en étant guidés par la recherche d'un équilibre complexe entre la sécurité et la liberté.

Cet aspect transcende les frontières. Il représente la grille de lecture nécessaire à la bonne compréhension des choix opérés, tant ce qui concerne les enjeux en matière de sécurité que les moyens mobilisés pour y répondre. La sécurité et la liberté sont un fil d'Ariane solide pour un chercheur en quête de sens.

Qu'ils soient japonais ou français, force est de constater l'existence de regards renouvelés sur la sécurité (I), lesquels s'accompagnent de regards exigeants sur les libertés (II).

³ C. URANAKA, *Police et contrôle social au Japon*, L'Harmattan, 2013, p. 447

I. Les regards renouvelés sur la sécurité

Afin de répondre aux attentes de la population en matière de sécurité, la puissance publique innove sans relâche. Elle adapte le droit au gré des besoins et des priorités. Deux axes retiennent l'attention, le premier concerne l'emploi des moyens humains (A), l'autre le recours aux technologies (B).

A. L'emploi des moyens humains

L'observateur français habitué aux difficultés des implantations des forces de sécurité sur le territoire regarde avec attention le modèle japonais. Pour des Japonais, l'originalité de la structuration française peut surprendre. Dans un État unitaire, l'existence de deux forces nationales ne va pas de soi, de surcroît quand l'une est civile et l'autre militaire. De plus, la présence sur le terrain répond à des logiques différentes, voire paradoxales. Les villes ne connaissent pas la même densité d'implantation de la police nationale qu'au Japon. À l'inverse, les zones rurales et péri-urbaines bénéficient d'un regain d'intérêt pour le maillage territorial de la gendarmerie⁴.

Dans le même temps, la France a opté pour des polices municipales relativement importantes, mais très hétérogènes, au point d'offrir un service public différent selon les choix des maires d'une part, et de celui des forces de sécurité nationale d'autre part. En France, ce qui se rapprocherait le plus du kôban est de plus en plus municipal.

Aux moyens publics s'ajoutent des moyens privés. Dans les deux pays, les activités privées de sécurité, marchandes ou non marchandes, ont régulièrement progressé grâce à un cadre normatif adapté.

⁴ Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur. X. LATOUR, « Les apports de la LOPMI au droit administratif de la sécurité intérieure », *AJDA* 2023, p. 440.

En outre, les associations de voisinage illustrent la vision japonaise différente de celle française en matière de contrôle social⁵. Les valeurs japonaises facilitent cette implication qui traduit une relation particulière entre l'individu et la collectivité. La France n'ignore pas la nécessité d'associer l'individu à la sécurité. Elle y procède cependant de manière minimaliste en privilégiant un droit restrictif. Il ne laisse aucune place à des patrouilles citoyennes, encore moins dans des voitures équipées de gyrophares ou en utilisant des locaux mis à leur disposition par la police comme au Japon. Au contraire, en France, l'État impose la prééminence des forces publiques, tout en s'opposant à des initiatives trop originales comme celles d'une commune qui entendait organiser des rondes de citoyens⁶. Si les administrés s'impliquent, ils le font a minima dans le cadre d'une participation citoyenne étroitement contrôlée par la puissance publique.

En dépit de moyens différents, le Japon et la France utilisent la notion de coproduction pour structurer les relations entre les acteurs de la sécurité. Elle sert à les mobiliser, y compris au Japon quand, comme dans les années 1970, l'Agence nationale de la police, déplorait l'affaiblissement des liens sociaux. Elle cherchait alors à relancer l'ilotage et à mieux associer des citoyens (les commerçants par exemple) au fonctionnement des postes de police. De même, ils théorisent la sécurité du quotidien pour lui conférer une dimension juridique. En 1994, le Japon s'y réfère dans un Livre blanc. En France, le législateur la met en avant avec la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001.

Au XXI^e siècle, la sécurité ne se conçoit pas sans recours aux technologies. Leur emploi s'accompagne de normes juridiques spécifiques.

⁵ N. TOKUMITSU, « Le développement de dispositifs technique de surveillance des espaces publics et la participation des habitants au maintien de l'ordre au Japon », *Carnets de géographes* 15/2021,

<http://journals.openedition.org/cdg/7099> - <https://doi.org/10.4000/cdg.7099>

⁶ X. LATOUR, « La garde biterroise stoppée par le juge administratif », *JCP A* 2016, 2250.

B. Le recours aux technologies

Sur le fondement de travaux anglo-saxons, la prévention situationnelle est une solution non strictement policière. L'aménagement de l'environnement (éclairage, espaces vitrés...) permet d'anticiper le passage à l'acte délinquant, tout en réduisant le sentiment d'insécurité. Le Japon, depuis la fin des années 1990, et la France, à peu près à la même période⁷, l'ont intégré dans leurs politiques publiques.

Dans le même temps, la vidéoprotection a retenu l'attention des pouvoirs publics. Malgré des débats sur son coût et ses conditions d'emploi, son rôle n'est plus contesté.

Le droit français n'a pas cessé d'en élargir les usages comme en témoigne le Livre II du Code de la sécurité intérieure, jusqu'à coupler les caméras à des drones ou à l'intelligence artificielle⁸ (IA). Le Japon a suivi une voie comparable⁹. Les forces de sécurité recourent également aux techniques de cartographie de la délinquance qui, elles aussi, sont combinables avec l'IA.

La délinquance n'est pas uniquement matérielle. Elle se dématérialise au même titre que les instruments de son endiguement.

La police et la gendarmerie connaissent bien la difficulté d'appréhender ces nouvelles formes de criminalité. La surveillance des flux, l'accès aux données, ainsi que les liens avec les opérateurs constituent des défis sérieux. Depuis, plusieurs années, le droit évolue pour conférer davantage de moyens tant pour lutter contre la délinquance du quotidien que les atteintes à la sécurité nationale. La police administrative et la police judiciaire sont régulièrement renforcées. Le Code de procédure pénale et le Code de la sécurité intérieure

⁷ Voir, par exemple les premières dispositions applicables aux aménagements urbains, décret n°2007-1177 du 3 août 2007 pris pour l'application de l'article L. 111-3-1 du code de l'urbanisme et relatif aux études de sécurité publique.

⁸ M.-A. GRANGER, « Surveiller et contrôler, les pouvoirs de police administrative de la loi relative aux jeux olympiques et paralympiques », *AJDA* 2023, p. 2222 ; X. LATOUR, « Les technologies et la loi relative à la sécurité globale : un flop ? », *AJDA* 2021, p. 1502-1508.

⁹ J.-F. HEIMBURGER, « Lutte antiterroriste : comment s'adapte le Japon ? », *Politique étrangère* 2016/3, p. 112.

reflètent ce mouvement¹⁰ dont la dimension européenne et internationale revêt une portée particulière.

Le Japon appréhende aussi ces menaces. Il a ainsi adapté ses stratégies de sécurité et de défense nationales, en 2022, en ayant une conscience claire de l'importance des menaces hybrides, civiles et militaires, sans celles renouvelées¹¹. En 2015, comme en France (avec loi sur le renseignement du 24 juillet 2015, n° 2015-912), il s'est doté d'un système de détection automatique des contenus en ligne à caractère terroriste.

À chaque fois, le droit évolue pour répondre au double besoin de la demande de sécurité par les populations et de la nécessité pour l'État de relégitimer son utilité. Une faillite de la puissance publique sur la sécurité représenterait, en effet, une cause de fragilisation par incapacité à assurer une fonction régaliennne. Elle n'est cependant pas la seule. L'État ne peut pas se contenter de garantir la sécurité. Il doit aussi respecter les libertés.

II. Les regards exigeants sur la liberté

L'appartenance d'un État à la catégorie des démocraties libérales passe par l'existence de mécanismes juridiques qui visent à exclure l'arbitraire et à garantir les droits fondamentaux. Cela n'exclut pas une sévérité différente selon les États. Ainsi, la peine de mort est toujours en vigueur au Japon, où le taux d'exécution des peines en général est de 99%, mais où le taux d'incarcération est bas (33 pour 100 000 contre 111 en France). En matière de sécurité, les risques de déséquilibres et de dysfonctionnements sont accrus par le recours à la force légitime. Cela suppose d'encadrer les moyens humains (A.) et les moyens technologiques (B.).

¹⁰ F. GORRIEZ, *Le droit de la cybersécurité*, Nuvis 2020, p. 214 ; *Code de la cybersécurité* (sous la dir. M. Séjean), Dalloz, 2024.

¹¹ V. NIQUET, « Cybersécurité : le grand bond en avant du Japon », *Fondation de la recherche stratégique*, note n° 05/23, 13 février 2023.

A. L'encadrement des moyens humains

Les membres des forces de sécurité sont faillibles, tandis qu'une fonction, aussi noble soit-elle, ne confère pas l'immunité¹². Une force de sécurité a donc besoin d'un cadre pour agir et de dispositifs pour le faire respecter¹³.

L'encadrement est un invariant. Il prend différentes formes inévitablement communes aux démocraties. Lors de sa formation initiale et continue, le détenteur de l'autorité est tenu d'intérioriser l'importance de son rôle et les devoirs attachés à sa fonction. Ces derniers sont généraux. Ils dépendent alors du statut conféré à la force à laquelle l'agent appartient. En France, le statut général des fonctionnaires pour la police n'est pas le statut général des militaires applicable à la gendarmerie, par exemple. Les devoirs sont également indissociables de règles spécifiques de nature juridique variable (législative ou réglementaire), voire sans portée contraignante lorsqu'elles relèvent de l'éthique. En revanche, les codes de déontologie exposent des impératifs essentiels tant en ce qui concerne l'usage de la force que, plus largement, le comportement des agents à l'égard des usagers¹⁴. À cet égard, la rédaction d'un code commun à la police et à la gendarmerie (articles R 434-1 et s. CSI) met en évidence la proximité des activités indépendamment des statuts. Dans un même ordre d'idées, les polices municipales (articles R 515-1 et s.) et les opérateurs de sécurité privée (articles R 631-1 et s. CSI) sont, également, soumis à une déontologie contraignante.

Si la hiérarchie et les juges (administratifs et judiciaires) sont aux deux bouts de la chaîne disciplinaire pouvant aboutir à des sanctions administratives et pénales, des niveaux intermédiaires existent.

¹² X. LATOUR, « La transparence appliquée aux relations entre la police et la population », *Les Cahiers de la sécurité*, n° 40, 2017, p. 112-122.

¹³ C. VIGOUROUX « Le contrôle de la police » in Mélanges Braibant *État de droit*, Dalloz, 1996, p.743 ; B. Froment, « Les contrôles de la police », *Pouvoirs*, 2002/3, n° 102, p. 43.

¹⁴ A. JEANNOT, « Le code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale », *JCP A* 2015, 2085. ; C. Vigouroux, « Chartes et/ou codes de déontologie et responsabilisation », *JCP A* 2015, 2084.

L'encadrement des forces de sécurité implique ainsi l'emploi d'instruments de contrôles internes et externes. En interne, le rôle des inspections est central¹⁵. Bien que parfois décriées en France, elles garantissent en partie le bon fonctionnement des services. Leur impartialité est le gage de leur légitimité. Au Japon, si l'autodiscipline prend une dimension très particulière, les contrôles internes revêtent une importance majeure. Ils ne relèvent pas seulement d'une logique juridique, également d'une relation interpersonnelle. Le lien social doit aussi être pris en considération, à l'instar de la relation entre un aîné et son cadet. Extérieures à la police, les autorités administratives indépendantes¹⁶ ont, en France, accru leur influence. Le défenseur des droits¹⁷ ou encore le contrôleur général des lieux de privation de liberté sont autant d'acteurs essentiels aux côtés du Parlement ou encore du juge. Le Japon pratique de manière en partie comparable. La représentation nationale et l'autorité judiciaire participent au bon fonctionnement de l'État de droit. Parallèlement, le citoyen reste très impliqué par l'intermédiaire d'associations ou des commissions de sécurité publique chargées du suivi des activités policières.

De plus en plus, les technologies provoquent une tension entre la sécurité et les libertés, ce qui justifie également leur encadrement.

B. L'encadrement des moyens technologiques

Comparables en France et au Japon, les technologies induisent des enjeux identiques même si des concepts de base, comme le respect de la vie privée¹⁸, peuvent avoir des contours différents.

¹⁵ X. LATOUR, « Quel avenir pour les inspections de la police et de la gendarmerie nationales ? », in *Annuaire du droit de la sécurité et de la défense* 2022, Mare et Martin, p. III-122.

¹⁶ S. GOUHIER, « La déontologie de la sécurité sous surveillance d'une autorité administrative indépendante : une loi pour rassurer les citoyens ? », *RFDA* 2020, p. 384.

¹⁷ F. NICLOUD, « Le défenseur des droits et la sécurité », *Ann. Droit de la Sécurité et de la Défense*, 2021, p. 61.

¹⁸ « Nouvelles technologies, sécurité et vie privée : l'impossible équation ? », dossier, *AJ pénal*, 2010, p. 265.

Le recours massif aux fichiers¹⁹ de police impose la régulation du traitement des données à caractère personnel. L'utilisation d'algorithmes renvoie à l'existence de biais potentiels, à la transparence de leur contenu ainsi qu'au lien de causalité entre un dommage et le processus de décision. En d'autres termes, jusqu'où l'humain peut-il se fonder sur la machine alors que son fonctionnement sera en partie probablement entre les mains d'opérateurs privés²⁰. La police prédictive soulève ainsi des questions juridiques fondamentales²¹.

Dans ce contexte, la France avance avec une certaine prudence²². Les technologies les plus intrusives sont très contrôlées, parfois même interdites. Les évolutions de la vidéoprotection en témoignent. Depuis les années 1990, les conditions d'emploi sont rigoureuses. Plus récemment, le législateur a validé différentes technologies, sans exagération. Par exemple, les drones sont uniquement réservés aux forces nationales. Pour leur part, les caméras peuvent être couplées à de l'IA, à condition de ne pas basculer dans le champ de l'identification biométrique.

Comme pour les moyens humains, les régimes juridiques les plus contraignants sont indissociables des capacités à en assurer l'application.

La France n'a pas hésité à les diversifier sous l'œil attentif des juges européens comme l'illustrent notamment les nombreuses décisions relatives à la collecte et à la conservation des données personnelles. Différents échelons administratifs centraux ou déconcentrés agissent. Le Premier ministre autorise l'emploi des techniques de renseignement à des fins préventives. Le préfet intervient en matière de vidéoprotection. Parallèlement, le domaine est propice à l'action des autorités administratives indépendantes. La Commission nationale de l'informatique et des libertés le fait pour la vidéoprotection et les fichiers. La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement rend des

¹⁹ R. VEDEL, « Le rôle des fichiers dans l'action des services de sécurité intérieure », *AJ pénal* 2007, p. 65.

²⁰ F. EDDAZI, « L'association du secteur privé à l'exploitation des données policières », *RDP* 2018/1, p. 189.

²¹ *Vers une police 3.0 : enjeux et perspectives à l'horizon 2025*, INHESJ, rapp. du groupe de diagnostic stratégique n° 3, juin 2016, p. 63

²² B. WARUSFEL, « Technologies et sécurité : réguler pour reprendre le contrôle », *Cah. de la sécurité et de la justice*, n° 50, 2020, p. 254.

avis sur la captation des données de connexion ou les interceptions de communications. Le juge n'est cependant pas tenu à l'écart. Selon les situations, la compétence de contrôle appartient au juge judiciaire (renseignement criminel par exemple) ou au juge administratif (opérations de police administrative). Cet ensemble peut laisser une impression de complexité, éventuellement de confusion. Il correspond pourtant à la conception juridique française qui connaît de nombreuses formes de dualisme, des juges et des polices, comme de l'organisation administrative (action, régulation).

En définitive, si tourner le regard vers des horizons aussi passionnants que mal cernés est un exercice délicat, il ne fait guère de doutes que cela contribue à faire progresser la compréhension d'enjeux communs.