

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition, conjointe avec la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, de M. Jean-Philippe VACHIA, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur la police technique et scientifique..... 2
- Présences en réunion 14

Mercredi

15 février 2017

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 62

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Co-présidence

**de M. Pierre-Alain Muet,
vice-président,**

et

**de M. Dominique Raimbourg,
président de la commission
des lois constitutionnelles,
de la législation et de
l'administration générale de
la République**



La commission entend, en audition conjointe avec la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, M. Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur la police technique et scientifique.

M. Pierre-Alain Muet, président. Nous examinons ce matin le rapport d'enquête sur la police technique et scientifique, réalisé par la Cour des comptes, en application de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances. Je rappelle que nous avons déjà entendu les magistrats de la Cour à propos de trois rapports d'enquête demandés fin 2015 : le 4 octobre, sur la tutelle des majeurs, le 29 novembre, sur les concours financiers de l'État et les disparités de dépenses des communes et de leurs groupements et le 31 janvier, sur la gestion de la fiscalité directe locale par la direction générale des finances publiques.

À l'issue de l'intervention du président, je donnerai la parole au rapporteur spécial pour la police, la gendarmerie et la sécurité routière, Yann Galut, qui est à l'origine de la demande adressée à la Cour, avant d'en venir aux autres orateurs.

La lecture de l'introduction de votre rapport m'inspire une remarque : malgré l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur depuis 2009, il reste des efforts considérables à faire pour que les deux principaux utilisateurs de la police technique et scientifique travaillent ensemble.

M. le président Dominique Raimbourg. Je salue cette audition commune qui nous donne l'occasion de croiser les compétences et de mutualiser les efforts. Le sujet que vous abordez est d'autant plus important que l'attention est aujourd'hui focalisée sur les efforts en matière de police, pour lesquels la rationalisation est nécessairement à l'ordre du jour.

Vous avez souligné, monsieur Muet, les efforts qu'il reste à accomplir pour achever la fusion entre la gendarmerie et la police et ainsi éviter les doublons que votre rapport souligne.

M. Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes. Mes collègues – Mireille Faugère, Yolaine Cellier et Christian Martin, président de la deuxième section au sein de la quatrième chambre – et moi-même allons vous présenter le rapport d'enquête sur les moyens de la police technique et scientifique (PTS).

Avant de vous exposer les principales conclusions de notre travail, il est bon de rappeler ce qu'est la police technique et scientifique, dont l'objectif est avant tout l'identification de l'auteur d'une infraction par le croisement de traces prélevées sur les scènes de crime ou de délit et d'informations prélevées sur des auteurs potentiels. Ce n'est donc pas une politique en soi mais un moyen, au service de la justice.

La PTS est une science française née au début du XX^e siècle, à Paris, avec Alphonse Bertillon, et à Lyon, avec Edmond Locard. Les deux principales techniques de PTS sont l'étude des empreintes papillaires – digitales et palmaires – et des empreintes génétiques. Elles représentent ensemble plus de 95 % de l'activité de PTS. Elles reposent sur une double activité : le prélèvement des traces sur les scènes d'infraction et la signalisation des individus mis en cause par la prise des empreintes digitales et palmaires et/ou génétiques.

Quelques mots sur le parcours d'une trace papillaire : la révélation des traces papillaires est nécessaire par exemple pour les supports poreux. Elle se fait sur des plateaux techniques de la police ou de la gendarmerie répartis dans tout le territoire. Les traces papillaires sont ensuite envoyées au fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) pour croisement avec les empreintes des individus signalisés.

Quant aux traces génétiques, leur prélèvement est très facile, à partir d'un écouvillon, ce qui incite les agents de terrain à faire des prélèvements, même s'ils ne sont pas pertinents. En revanche, le génotypage en laboratoire est coûteux. Seule une minorité de traces prélevées puis analysées permettent d'identifier un profil génétique.

Il existe de nombreuses autres techniques de PTS, par exemple la toxicologie, la balistique, les traces technologiques, l'étude des explosifs. Je concentrerai mon exposé sur les deux principales.

Quels sont les enjeux ? La preuve scientifique tend à détrôner l'aveu dans la révélation de la vérité. La PTS est donc devenue un moyen incontournable de preuve pour tous les types d'infractions.

Trois enjeux peuvent être distingués : d'abord, nous avons assisté au développement de la PTS de masse. À l'origine utilisée pour l'élucidation des grands crimes, la PTS se développe, à partir de la fin des années 1990, sous l'impulsion de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995 et de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 qui fixent des objectifs de généralisation de l'emploi de la PTS à l'ensemble des scènes d'infraction de masse – les cambriolages principalement. L'activité a doublé entre 2011 et 2015 ; elle est assortie d'objectifs et d'indicateurs de performance inscrits dans les documents budgétaires.

Cependant, les méthodes et l'organisation sont inchangées. Nous sommes restés un peu sur notre faim sur la question de l'efficacité finale de la PTS. Certes, elle connaît une efficacité immédiate avec l'alimentation des fichiers d'empreintes, qui sont d'une grande efficacité en eux-mêmes, mais son efficacité finale est mal mesurée.

Deuxième enjeu très important, la collaboration internationale et européenne. La PTS joue un rôle essentiel dans les enquêtes sur les attentats pour identifier les auteurs mais aussi les victimes. Avec l'accroissement des échanges de données entre pays européens, sur la base du Traité de Prüm – ou « Schengen III » –, intégré dans le droit communautaire en 2008, est apparue la nécessité d'une harmonisation des méthodes de production de ces données. Une décision du Conseil européen du 30 novembre 2009 oblige les laboratoires et les plateaux techniques de PTS à être accrédités, sur la base d'une norme scientifique commune. À l'horizon 2020, l'ambition est de créer un espace européen de police scientifique, fondé sur des normes minimales communes.

Troisième enjeu, la technologie. La PTS doit sans cesse s'adapter à l'évolution technologique et même y contribuer. Par exemple, les nouveaux outils de reconnaissance faciale biométrique ou de traitement de la scène de crime peuvent avoir des conséquences importantes en termes d'organisation de nos forces.

J'en viens à l'organisation et la gouvernance. Je vais essayer d'être le plus simple possible mais cette organisation est d'une complexité extrême. La PTS fait intervenir deux grands acteurs : la justice, d'une part, la police et la gendarmerie, d'autre part. Elle est

financée à la fois sur le budget de la justice au travers des frais de justice, et sur le budget du ministère de l'intérieur – les programmes *Police nationale* et *Gendarmerie nationale* de la mission *Sécurité*.

La PTS est une technique au service de l'enquête pour la révélation de la vérité. Elle est donc au service de la justice, mais son financement et son organisation se partagent entre les ministères de la justice et l'intérieur.

Les magistrats sont attachés au principe de leur indépendance qui leur assure la liberté de désigner les services d'enquête et de prescrire les analyses et les expertises. Depuis une dizaine d'années, la direction des affaires criminelles et des grâces a voulu limiter la dépense sur frais de justice aux seules expertises ordonnées par les magistrats ou par les officiers de police judiciaire, sous l'autorité de ces derniers.

Les travaux liés à la PTS de masse sont imputés sur les programmes budgétaires de la police et de la gendarmerie.

Pour caricaturer un peu, le budget de la justice sert à financer les investigations pour les grands crimes et celui de l'intérieur la PTS de masse. Cette séparation est artificielle et sa pertinence n'est pas évidente.

Autre élément de complexité, l'organisation des services. L'organisation de la police nationale est très complexe. La PTS est une sous-direction (SDPTS) au sein de la direction générale de la police nationale (DGPN). Elle comprend trois services – identité judiciaire, documentation criminelle, informatique et traces technologiques. Cette organisation a été déséquilibrée par le développement de la PTS de masse, qui est portée par l'autre grande direction centrale de la DGPN – la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) – ainsi que par la création de l'Institut national de police scientifique (INPS), qui regroupe cinq laboratoires publics dépendants de la police nationale.

Aujourd'hui, les doublons sont nombreux, notamment entre l'INPS et la SDPTS qui sont censés faire de la recherche et établir des normes. J'ajoute que la préfecture de police de Paris et la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) comptent aussi des moyens de police scientifique.

A contrario, comme souvent, l'organisation de la gendarmerie est plus simple : il y a un chef, une ligne. L'organisation s'est considérablement développée depuis « l'affaire Grégory », la gendarmerie ayant fortement investi dans ce domaine.

Depuis l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, les ministres successifs ont toujours affirmé qu'un certain nombre de secteurs pouvaient donner lieu à des mutualisations, parmi lesquels la PTS. Nous les avons pris au mot et nous avons étudié ce qu'il en était. On est loin du compte.

L'organisation territoriale est d'une extrême complexité – je vous passe les détails. Pour la police, les services déconcentrés sont organisés sur trois niveaux. La PTS est traitée, au niveau régional, par les dix-sept services régionaux de police judiciaire (SRPJ), auxquels s'ajoute le service de la préfecture de Paris, et, au niveau départemental, par 175 services locaux de police technique. Il n'existe pas de schéma directeur commun aux deux forces. Le dernier schéma directeur remonte à 1995 pour la police, et à 2006 pour la gendarmerie.

La Cour recommande de rétablir le conseil supérieur de la PTS afin d'associer les ministères de l'intérieur, de la justice et de la recherche. Cette instance devrait être chargée de proposer des orientations stratégiques en matière organisationnelle, scientifique, judiciaire, sécuritaire, normative et internationale. Sur ce dernier point, il s'agit de garantir que les positions de la France au niveau européen sont présentées d'une seule voix.

Deuxième recommandation, la plus urgente : la réorganisation au sein même de la DGPN. Nous avons été entendus. À la suite de notre relevé d'observations provisoire, le ministre de l'intérieur a décidé de confier à un inspecteur général de la police nationale, M. Frédéric Dupuch, actuel directeur de l'INPS, l'étude de la création d'un service central de la PTS – nous aurions préféré une direction centrale. Ce service central est un pas en avant, mais il faut être vigilant quant à sa mise en œuvre. Ce service devrait permettre d'unifier la vision de la police scientifique au sein de la seule DGPN.

Troisième recommandation : placer l'INPS sous la tutelle de ce nouveau service central et le recentrer sur ses missions opérationnelles, afin d'assurer une bonne distribution des rôles entre le service central chargé des normes, de la recherche, de l'accréditation et les laboratoires.

J'en viens aux moyens et à leur maîtrise. La PTS, c'est à la fois beaucoup et peu. Pour le seul ministère de l'intérieur – inutile de chercher un budget de la PTS, nous sommes allés à la pêche aux chiffres –, elle représente 300 millions d'euros, soit 7 % des dépenses relatives à la fonction de police judiciaire des deux programmes *Police nationale* et *Gendarmerie nationale*, 90 % des dépenses correspondent aux rémunérations.

À cela, il convient d'ajouter 52 millions d'euros de frais de justice payés par le ministère de la justice à ses prestataires, dont la moitié pour des analyses génétiques et l'autre pour des analyses toxicologiques.

L'essentiel des coûts de la PTS porte donc sur la ressource humaine et les analyses en laboratoire. L'investissement immobilier peut également représenter un coût important : par exemple, l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN), un très bel outil, très moderne, a coûté 47 millions d'euros, payés essentiellement en 2011 et 2012.

Quant aux moyens humains, là aussi, c'est assez compliqué. On trouve des personnels qui se consacrent exclusivement à la PTS et d'autres qui le font de manière occasionnelle. À la police nationale, la PTS est assurée par deux catégories de personnel : 1 200 policiers actifs et 2 000 scientifiques, qui sont des fonctionnaires. À la gendarmerie nationale, l'organisation est différente : 800 gendarmes qui ont reçu une formation scientifique et technique se consacrent aux tâches de PTS, mais il n'y a pas de personnel scientifique spécifique.

Il en résulte que le coût moyen d'un personnel de PTS est plus élevé dans la gendarmerie que dans la police, et ce pour deux raisons : les coûts des personnels sont plus élevés pour les gendarmes et le niveau de rémunération des personnels scientifiques de la police est moins élevé que celui des policiers actifs.

Les effectifs affectés à titre principal à la PTS représentent 4 000 équivalents temps plein travaillé (ETPT), auxquels il convient d'ajouter les 19 000 agents « polyvalents » de la police et de la gendarmerie effectuant de façon très occasionnelle des actes de PTS.

La Cour a analysé les autres coûts, de matériel notamment – vous les trouverez dans le rapport. Le ministère pourrait faire un effort pour mieux les mesurer.

Comment apprécier la performance de l'utilisation de ces moyens ?

D'abord, en matière de recueil des traces, forts des bonnes pratiques que nous avons relevées, nous considérons qu'il existe des marges d'efficience.

S'agissant de l'activité génétique, les chiffres montrent que, paradoxalement, la limitation du nombre de traces génétiques prélevées et analysées permet d'améliorer le nombre de profils déterminés car cela incite à mieux sélectionner les prélèvements. Les directeurs généraux de la gendarmerie et de la police ont donné des instructions en ce sens – cela nous paraît une bonne chose – mais la position du ministère de la justice n'est pas tout à fait la même. Celui-ci aurait tendance à penser que plus on en fait, mieux ça vaut. Ce n'est pas forcément vrai, car les bonnes pratiques et les chiffres tendent à monter qu'en la matière, le mieux est l'ennemi du bien. On peut dire la même chose de l'activité papillaire.

Deuxième élément sur lequel les efforts doivent porter : les fichiers. La PTS est inconcevable sans les fichiers nationaux – vous savez combien ils ont été utiles, y compris dans les enquêtes récentes sur les attentats. Ce qui fait la performance de ces fichiers, c'est le nombre d'individus signalisés.

L'un des problèmes tient à ce que les fichiers ne se « parlent » pas entre eux. En outre, l'identité des personnes n'est pas suffisamment fiabilisée, notamment dans le fichier des empreintes génétiques – il y a beaucoup de doublons. On doit pouvoir, en lien avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), renforcer la certitude que les noms des titulaires d'empreintes sont les bons. Il y a sans doute un gros effort à faire pour mieux utiliser ces deux fichiers, qui sont en eux-mêmes une richesse.

Troisième élément pour lequel on doit faire des progrès : les scellés. Ils font l'objet de multiples enregistrements successifs. La conservation des scellés sensibles, qui reste sous la responsabilité des tribunaux, n'est absolument pas satisfaisante – vous le savez.

La Cour émet plusieurs recommandations : généraliser les bonnes pratiques et harmoniser les règles concernant notamment la limitation du nombre de prélèvements génétiques analysés ; mieux encadrer les policiers polyvalents et améliorer la formation ; interconnecter les deux fichiers FAED et FNAEG – le fichier national automatisé des empreintes génétiques – à une base commune d'identité. Pour ce faire, un travail avec la CNIL devra être entrepris ; il faudrait enfin adopter un système harmonisé et unique de gestion et de conservation des scellés. L'IRCGN pourrait être un bon lieu de conservation à condition de ne pas faire financer cette conservation par la seule gendarmerie.

Enfin, les analyses sont réalisées dans deux types de structures : les laboratoires scientifiques et les plateaux techniques.

Les grands laboratoires nationaux publics – INPS et IRCGN – ou privés font essentiellement des analyses génétiques et de la toxicologie. Le rapport présente une carte de l'implantation de ces laboratoires, auxquels il faut ajouter les plateaux ou plateformes techniques.

Les laboratoires sont au nombre de six – cinq pour l'INPS, et l'IRCGN – pour le public et treize pour le privé. On connaît mal l'activité du privé, qui n'est approchée qu'au travers des frais de justice.

L'INPS a fait de remarquables progrès de productivité. Le principal laboratoire, qui est très industrialisé, est implanté à Lyon. Son activité, centrée sur les analyses génétiques, connaît une forte croissance. Il travaille essentiellement pour la sécurité publique.

À l'autre extrémité – je ne caricature pas –, l'IRCGN ne traite pas la totalité des besoins de la gendarmerie. Il a fait le choix de la sélectivité des activités et de la recherche, se situant plutôt dans le haut de gamme.

Une réflexion commune devrait être engagée sur la carte des laboratoires publics ; sans doute peut-on envisager des progrès de productivité et une répartition des activités entre eux.

Les plateformes ou plateaux techniques, en très grand nombre, sont plus simples ; ce ne sont pas vraiment des laboratoires mais des lieux où se pratique la révélation de traces papillaires. Mais, à l'instar des laboratoires, les plateaux techniques doivent être accrédités. Ce n'est pas encore le cas d'un grand nombre d'entre eux. Dans ce domaine, nous regrettons très vivement l'absence de travail commun entre la police et la gendarmerie pour définir des référentiels et des formations communes. Chacun a suivi son chemin. Nous n'en voyons absolument pas la justification.

Le niveau de production par plateau technique est globalement faible, particulièrement dans la gendarmerie, sauf dans certains endroits.

La police compte un très grand nombre de plateaux techniques – plus de 200. Elle a prévu de passer à 85 ou 90 à l'horizon 2018 car certains d'entre eux ne seront jamais accrédités. La gendarmerie estime qu'elle a déjà mené sa réorganisation – ce qui est vrai. Chacun a fait les choses de son côté.

Le nombre de plateaux techniques est beaucoup trop important. Nous estimons qu'à terme, en comparaison avec les pays européens, il pourrait être réduit à une centaine.

Pour rationaliser le réseau des laboratoires et plateaux, la Cour recommande de réduire le nombre de laboratoires publics grâce à une vision partagée entre les deux forces ; d'élaborer une carte commune des plateaux techniques des deux forces pour arriver, à moyen terme, à une centaine au total ; pour le ministère de la justice, de passer des marchés publics pour les analyses les plus courantes – génétique et tests salivaires – afin de mieux organiser la répartition de l'activité entre le public et le privé.

En conclusion, nous constatons une faible mobilisation des deux forces pour parvenir à des mutualisations, malgré les enjeux. En dépit du volume d'activité qu'elle représente – 80 % environ –, la police est trop occupée par son organisation interne et ne dispose pas vraiment de directives politiques du ministre de l'intérieur. La gendarmerie s'estime bien organisée, bien positionnée et fait de la réorganisation de la police un préalable à tout rapprochement.

La seule manière de s'assurer d'un réel rapprochement est, à moyen terme, l'instauration d'une direction de la PTS commune aux deux forces et qui regrouperait les laboratoires.

Pour y parvenir, la méthode doit reposer sur deux principes et quatre axes. Les principes sont, d'une part, le respect des équilibres entre les deux forces et l'utilisation optimale des qualités de chacune d'elles, d'autre part, le maintien de la capacité opérationnelle de chacune des forces.

Les quatre axes ont été évoqués à travers les dix recommandations : rénover la gouvernance, clarifier l'organisation et rationaliser le réseau des laboratoires et des plateaux, harmoniser les pratiques, ainsi qu'améliorer la performance et les indicateurs.

Où en est-on en février 2017 ?

La préfiguration du nouveau service central est en cours, avec de réelles avancées au sein de la police nationale : le service central serait bien positionné au niveau de la DGPN ; sa mise en place s'accompagnerait d'une remise en ordre des responsabilités en matière de normes et de pilotage du métier de PTS. Toutefois, ce service n'aurait pas de lien hiérarchique avec les personnels scientifiques ou policiers actifs dans les plateaux techniques. Ne faisons pas de procès d'intention, mais il existe un risque que cette structure ne dispose pas de tous les leviers opérationnels nécessaires. Le juge de paix dans ce domaine sera le nombre de plateaux dans la police en 2018.

Enfin, nous restons sur notre faim sur un point : aucun travail ne semble engagé pour les mutualisations entre les deux forces, au-delà de quelques discours très généraux – il est vrai que cette question n'était pas dans la lettre de mission du préfigurateur du service central dans la police.

M. Yann Galut. En tant que rapporteur spécial des crédits de la police et de la gendarmerie, je peux une nouvelle fois me féliciter de l'appui de la Cour des comptes aux travaux du Parlement.

Je remercie vivement les magistrats pour leur travail, qui couvre l'ensemble des aspects de la demande de la commission des finances, que nous avons définis conjointement en janvier 2016. Monsieur le président, je vous remercie pour votre exposé extrêmement clair. Tous mes collègues reconnaîtront avec moi le travail extraordinaire que vous avez effectué. Je salue le courage de certains de vos propos. Je suis impressionné par votre travail et vos recommandations sur lesquelles nous devons nous appuyer à l'avenir, quelle que soit la future majorité.

Je dois aussi constater que le Gouvernement s'est d'ores et déjà emparé des enjeux de la police technique et scientifique. Votre travail l'a un peu aiguillonné, je m'en félicite. Des échanges constructifs ont eu lieu. C'est ce que montre la mission de préfiguration d'un service central de la PTS au sein de la police nationale, décidée en octobre dernier par M. Bernard Cazeneuve.

Je rappelle également que des amendements au projet de loi de finances pour 2017 ont abondé les crédits de 2,3 millions d'euros pour ouvrir un droit à pension au titre de l'indemnité de sujétion spécifique des personnels techniques et scientifiques de la police nationale. C'était une mesure de revalorisation attendue. Sur cette question sensible, nous avons été entendus, le Parlement et le Gouvernement nous ont suivis.

De même, le Gouvernement a engagé un mouvement de rationalisation des implantations techniques. Par exemple, un décret du 30 mars 2016 fusionne le laboratoire de toxicologie de la préfecture de police de Paris avec le laboratoire parisien de l'INPS.

La création en 2013 du service de l'achat, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) a également favorisé la synergie des achats de police scientifique pour la police et la gendarmerie.

D'autres progrès sont à venir, comme pour le logiciel de rédaction des procédures, avec le projet d'un nouveau logiciel commun aux deux forces de sécurité qui permettra de mieux suivre la contribution de la PTS à l'identification des auteurs d'infractions.

J'en viens à quelques questions.

Tout d'abord, pourriez-vous préciser dans quelle mesure la mutualisation des moyens de la PTS entre la police et la gendarmerie nationales appelle des modifications concernant les statuts des personnels concernés ?

Je rappelle que dans la gendarmerie nationale, la PTS est assurée par des militaires disposant tous du statut de personnels actifs alors que la police nationale présente une dualité de statuts. Ces situations vous paraissent-elles devoir évoluer ?

Ma deuxième question concerne les dépenses d'analyse des prélèvements, qui sont payées à la fois sur les programmes budgétaires du ministère de l'intérieur et sur un programme du ministère de la justice. La Cour considère que cette distinction fait obstacle à une politique d'achats cohérente en matière d'analyses. Pourriez-vous préciser ce point et nous dire quelles conséquences le Gouvernement devrait en tirer au plan budgétaire ?

Enfin, la Cour pointe, à juste titre, les retards de la police nationale en ce qui concerne l'accréditation de ses plateaux techniques, une obligation européenne, définie depuis 2009, qui devait être mise en œuvre pour 2016. Il semble que, sur près de 200 plateaux de la police nationale, seuls une trentaine étaient accrédités au printemps 2016. Le ministère vous paraît-il disposer des moyens de rattraper ce retard ?

M. le président Dominique Raimbourg. Je m'associe aux félicitations de Yann Galut, sans m'appesantir de peur d'attenter à votre modestie. Je reprends également à mon compte le constat selon lequel votre rapport a déjà produit des effets : la police nationale a décidé la création d'un service central, répondant en cela à l'une de vos recommandations.

Vous avez évoqué le traité de Prüm. Qu'en est-il de l'interopérabilité des fichiers européens ? Ce travail progresse-t-il ?

Peut-on envisager une spécialisation des laboratoires publics afin de faciliter les mutualisations ?

A-t-on progressé en matière d'analyses génétiques ? J'ai le souvenir d'une période où les analyses pointues étaient envoyées à des laboratoires privés car les laboratoires publics ne détenaient pas la compétence nécessaire.

Vous avez soulevé la difficile question des scellés. Leur gestion, très compliquée, n'est pas au point dans les tribunaux, faute de personnels compétents et de lieux appropriés. Nos visites de tribunaux et de salles de conservation des scellés se sont parfois révélées impressionnantes car y sont entreposés des centaines de fusils, de revolvers et de pistolets. On s'interroge parfois sur la vulnérabilité de ces lieux. Nous avons découvert qu'un tribunal avait oublié un cadavre dans une morgue pendant des années sans que qui que ce soit s'en inquiète. Cet exemple, un peu caricatural, illustre les difficultés en matière de scellés.

Vous préconisez l'attribution de numéros centralisés. Une réflexion est-elle en cours au ministère de la justice sur ce point ? La gestion des scellés nécessiterait la formation de personnels compétents qui ne peuvent être ni les greffiers, ni les magistrats.

M. Guillaume Garot. Pourriez-vous nous préciser dans quelle mesure une police technique unifiée serait un outil efficace pour favoriser la constitution de l'espace européen de la police scientifique ?

M. Patrick Hetzel. Dans le cadre de l'examen du budget de la justice, nous avons évoqué avec vous, lors d'une audition, le pilotage des frais de justice. Ma question porte plus particulièrement sur ceux de ces frais qui sont relatifs à la police technique et scientifique. Avez-vous connaissance des actions qui ont été entreprises auprès des magistrats et des officiers de police judiciaire pour les maîtriser ? Ce sujet est extrêmement sensible. *A priori*, les chefs de cour ne disposent pas d'un outil de pilotage efficace, puisqu'ils n'ont pas connaissance de certaines dépenses, directement prises en charge par la Chancellerie. Par ailleurs, avez-vous des propositions concrètes et précises à faire sur la manière dont la coordination entre le ministère de la justice et celui de l'intérieur – qui s'ignorent encore, hélas ! trop souvent – pourrait être améliorée ?

Mme Marie-Christine Dalloz. À condition, bien entendu, que l'on ait le courage politique de prendre les mesures nécessaires, l'harmonisation des pratiques et la création d'un service central de la police technique et scientifique permettraient-elles d'améliorer sensiblement le coefficient d'efficacité de cette dernière ? Par ailleurs, avez-vous pu évaluer les économies que produiraient ces mesures, sachant que ces économies permettraient également de renforcer l'efficacité du service ? L'exemple cité par M. le président de la commission des lois est édifiant : il faut que nous sécurisions les scellés.

M. Jacques Bompard. Je tiens tout d'abord à relever l'intérêt et l'effort important dont témoigne ce rapport, et je regrette que nous n'ayons pas eu davantage de temps pour l'étudier. La police technique et scientifique est à la confluence de deux questions cruciales pour les Français : la menace terroriste et l'ensauvagement de la société. Dans les deux cas, la recherche honnête de la preuve et la remontée des filières criminelles sont en jeu. Vous avez mentionné le fonctionnement par subsidiarité de la gendarmerie. Une telle démarche, certes propre à l'histoire de la gendarmerie, ne devrait-elle pas être étendue à l'ensemble des utilisateurs de la police technique et scientifique ?

Par ailleurs, je m'étonne de la volonté d'unifier les laboratoires de police et de gendarmerie, car ces deux forces de sécurité diffèrent par la formation de leurs agents, leur gestion et leur ambition, et doivent donc demeurer distinctes. Est-il indispensable de leur refuser cette capacité d'action habituelle, essentielle à l'accomplissement de leurs tâches ?

Enfin, face aux flux financiers permis par la mondialisation du crime, nous sommes malheureusement contraints de continuer à allouer des moyens très importants à la police technique et scientifique si nous ne voulons pas que le crime se concentre sur l'inversion des preuves au cours des procédures.

M. Jean Lassalle. Votre exposé nous a beaucoup appris, tant et si bien que je comprends mieux pourquoi nos compatriotes, dont on sait qu'ils détestent les politiques et la presse nationale, se défient également – hélas ! – de la justice.

Avant de penser à une organisation européenne de la police technique et scientifique, ne faudrait-il pas commencer par créer, au plan national, une quatrième arme, après l'armée de l'air, l'armée de terre et la marine, notamment pour lutter contre la cybercriminalité ?

Mme Véronique Louwagie. Je m'associe aux félicitations que vous ont adressées mes collègues, et j'espère que vos constats inspireront des réformes, notamment en matière d'organisation et de gouvernance de la police technique et scientifique.

Ma première question a trait à l'harmonisation des méthodes à l'échelle européenne. La France est-elle la seule à émettre ce vœu ou est-il partagé par des pays voisins ? Ma seconde question concerne les frais de justice, dont le pilotage est difficile. Nous disposons, en la matière, d'un outil, Chorus portail pro, dont on attend beaucoup. A-t-il contribué à réduire les délais de paiement ?

Mme Cécile Untermaier. Si la mutualisation des moyens et un travail en bonne intelligence des services sont nécessaires, une harmonisation des statuts ne me paraît pas judicieuse. Par ailleurs, je partage la préoccupation du président Raimbourg concernant les scellés. Sans doute faut-il, comme le recommande la Cour des comptes, augmenter progressivement les crédits dans ce domaine, d'autant que nous avons voté, hier, le doublement du délai de prescription pénale.

M. Yann Galut. Je souhaiterais apporter une précision à propos de ma question sur les statuts : j'ai bien compris que vous aviez évoqué, et c'est fondamental, une direction centrale commune aux deux forces. Par ailleurs, j'ai été choqué d'apprendre que des policiers ou des gendarmes étaient parfois contraints d'attendre plusieurs heures sur une scène de crime l'arrivée des membres du laboratoire scientifique car on avait négligé de choisir le laboratoire le plus proche. Avez-vous des recommandations à faire dans ce domaine ?

M. le président de la quatrième chambre de la Cour des comptes. M. Galut m'interroge sur le point de savoir si une mutualisation est concevable à statut constant. Tout d'abord, l'existence d'un corps scientifique et technique spécifique nous semble *a priori* opérationnelle. Ensuite – et je réponds ici à M. Lassalle et à M. Bompard –, il ne s'agit absolument pas de fusionner la police et la gendarmerie, qui sont deux entités très différentes. La mutualisation des moyens se ferait nécessairement dans le respect de la diversité des statuts, ce qui est tout à fait possible. Ainsi, ceux qui connaissent le ministère de l'intérieur savent que certains services – notamment le SAELSI, le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)²), la direction de la coopération internationale et l'état-major des forces mobiles – regroupent d'ores et déjà des policiers et des gendarmes.

Les trois filières – policiers actifs, scientifiques de la police nationale et gendarmes – peuvent cohabiter. Les gendarmes affirment être formés de manière à pouvoir tout faire. Mais, si ce modèle a des mérites incontestables, il coûte cher et n'est pas forcément plus efficient que celui de la police, dans lequel des personnels scientifiques travaillent aux côtés de policiers actifs. Certes, sur une scène de crime, les personnels techniques et scientifiques doivent travailler sous le contrôle d'un officier de police judiciaire, ce qui complique un peu les choses. Mais il n'est pas nécessaire que les laboratoires, où travaillent essentiellement des personnels scientifiques et techniques, comprennent des policiers ou des gendarmes actifs. La diversité des statuts ne nous semble donc pas être un obstacle à la mutualisation des moyens.

J'en viens à la question des frais de justice et de la politique d'achat en matière d'analyses. Dans un monde idéal, les frais d'analyses devraient être intégrés à la totalité des frais de justice, l'ensemble étant piloté par le ministère de la justice. Mais, vous le savez, ce pilotage pose un problème considérable, si bien que nous sommes face à une double difficulté : d'une part, le domaine des frais de justice n'est toujours pas convenablement maîtrisé ; d'autre part, les analyses génétiques ou toxicologiques sont payées par les budgets de la police et de la gendarmerie alors qu'elles devraient l'être sur frais de justice, dès lors qu'elles visent à résoudre des crimes ou des délits. Pour résoudre ce problème, nous estimons que l'on pourrait, sans tout bouleverser, envisager, dans un premier temps, de basculer les analyses de traces génétiques et toxicologiques sur les frais de justice. Cela n'est toutefois possible qu'à condition que le ministère de la justice passe des marchés allotis, ce qui présenterait le grand avantage de créer une concurrence entre l'INPS et les laboratoires privés. De fait, aujourd'hui, les analyses sont réparties entre des laboratoires privés qui font du haut de gamme à des prix extraordinaires et l'INPS qui fait de l'analyse génétique massive. Or, nous n'avons aucune garantie que tout cela se fasse au meilleur prix.

Quant à la question plus générale des frais de justice, elle évolue lentement, mais elle évolue. Chorus portail pro permet en effet de reporter sur les fournisseurs la charge de l'engagement – ce qui est un progrès pour l'administration – et de réduire les délais de paiement. En revanche, et nous l'avons dit dans notre intervention par référentiel sur la plateforme nationale des interceptions judiciaires, on peut regretter que le ministère de la justice ne se mette pas en situation, chaque fois qu'il est possible, de passer des marchés, même à bons de commande ou allotis. Dans ce domaine, nous sommes en effet très loin du compte. La direction des affaires criminelles et des grâces, davantage que la direction des services judiciaires, doit se convertir à l'idée que tout a un prix, et que celui-ci doit être connu. J'ajoute que Chorus portail pro permet normalement aux chefs de cour de mieux connaître la dépense de frais de justice, pour ceux qui restent ordonnancés au niveau local puisque, je le rappelle, pour ce qui est des interceptions judiciaires ou de la médecine légale, les règlements sont nationaux.

En ce qui concerne la normalisation européenne, s'appliquent d'ores et déjà le traité de Prüm, c'est-à-dire « Schengen III » ainsi que des normes relatives à l'accréditation des laboratoires et des plateaux techniques et, bientôt, à l'organisation des interventions sur la scène de crime. Il faut s'y plier. À cet égard, la gendarmerie a fait ce qu'elle devait faire. Quant à la police, elle est très en retard et sera donc amenée à constater que toute une série de plateaux techniques qui ne tiennent pas la route ne pourront pas être accrédités – ce qui tombe bien, car ils sont trop nombreux.

Ces normes européennes sont très importantes pour nous. En effet, le crime n'a pas de nationalité. Actuellement, la police et la gendarmerie françaises peuvent consulter, *via* INTERPOL, les fichiers de nos voisins analogues au FAED et au FNAEG. À cet égard, une direction commune permettrait à la France d'adopter une position unique au regard de la

normalisation européenne. En effet, bien que nous soyons à la pointe en matière d'analyses d'ADN, nous ne sommes pas parvenus à faire adopter notre norme nationale à l'échelle européenne, faute d'avoir su défendre notre position ensemble, police et gendarmerie. Or, il ne peut pas y avoir la position de la police française, celle de la gendarmerie française et celle de la justice française. La France doit parler d'une seule voix, dans ce domaine comme dans les autres. Une direction commune permettrait donc de défendre la position de la France sur ces sujets qui évoluent très vite.

Par ailleurs, monsieur le président Raimbourg, il est actuellement possible de consulter les fichiers d'autres pays, mais ces fichiers ne sont pas interopérables. Cependant, il n'est pas exclu qu'ils le deviennent. En Allemagne, par exemple, les fichiers équivalents au FAED et au FNAEG le sont déjà.

Les laboratoires privés sont-ils plus compétents ? Des laboratoires privés sont spécialisés dans certaines analyses très spécifiques, telles que la microdissection au laser, par exemple. Mais, pour l'immense majorité des analyses, il n'existe pas de différences objectives entre laboratoires privés et publics. Cependant, les laboratoires privés, qui communiquent très bien, ont su se donner une image de qualité, notamment en matière de réactivité. Pourtant, les délais de l'INPS ne sont pas si mauvais que cela car, en cas de besoin, il parvient à s'organiser pour répondre à l'urgence. Mais cela ne se sait pas. Nos laboratoires publics doivent donc faire valoir leurs qualités et leurs savoir-faire auprès des forces de police et de gendarmerie.

Quant à la question des scellés, que nous avons examinée dans le cadre d'un référé concernant l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), elle est en effet absolument essentielle. La numérotation est indispensable si l'on veut pouvoir suivre un scellé de bout en bout. La justice y travaille, mais le système, pourtant techniquement très simple, n'est pas encore automatisé. Par ailleurs, la conservation des scellés est fondamentale, notamment celle des scellés biologiques et toxicologiques, qui sont très fragiles. L'RCGN a un très bon service de préservation des prélèvements biologiques, de sorte qu'il conviendrait peut-être d'étendre ses compétences à l'ensemble des scellés fragiles. Cela ne se fera pas du jour au lendemain, mais cette piste doit être exploitée. J'ajoute que la numérotation, sous la forme d'un code-barres unique, simplifierait considérablement la gestion des scellés par les tribunaux.

Le rapprochement entre le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur est essentiel. Lorsque nous les avons auditionnées, leurs directions respectives ont tenu des discours très différents. C'est pourquoi nous estimons nécessaire de reconstituer le Conseil supérieur de la police technique et scientifique, qui permettrait que la justice et les forces de sécurité élaborent une stratégie commune en matière scientifique, mais aussi d'organisation, de normes, de recherche et de techniques, de sorte que l'on sache qui fait quoi et comment. Aujourd'hui, la justice n'aborde ce sujet que sous un angle technique et non de manière stratégique.

En ce qui concerne le choix des laboratoires, la Cour des comptes touche aux limites de ses compétences. Dans le cadre d'une information judiciaire, le magistrat choisit librement ; nous ne pouvons que souhaiter qu'il pense au coût. Mais, je le répète, les laboratoires publics pourraient mieux faire connaître leurs compétences, qui sont parfois ignorées. De fait, nous avons également constaté, monsieur Galut, que l'on se tourne parfois vers un laboratoire privé très éloigné alors qu'un laboratoire public tout proche pourrait rendre le même service.

*

* *

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 15 février 2017 à 9 heures 30

Présents. - M. Éric Alauzet, M. François André, M. Jean-Claude Buisine, M. Christophe Caresche, M. Gilles Carrez, M. Christophe Castaner, M. Jérôme Chartier, M. Pascal Cherki, M. Alain Claeys, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jean-Louis Dumont, M. Marc Francina, M. Jean-Christophe Fromantin, M. Jean-Louis Gagnaire, M. Yann Galut, M. Joël Giraud, M. Marc Goua, M. Laurent Grandguillaume, Mme Arlette Grosskost, M. David Habib, M. Patrick Hetzel, M. Régis Juanico, M. Jérôme Lambert, M. Jean Lassalle, M. Michel Lefait, M. Marc Le Fur, Mme Véronique Louwagie, M. Jean-François Mancel, M. Pierre-Alain Muet, M. Patrick Ollier, M. Jacques Pélassard, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Alain Rodet, Mme Claudine Schmid, M. Pascal Terrasse, M. Michel Vergnier, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Guillaume Bachelay, M. Dominique Baert, M. Alain Chrétien, M. Charles de Courson, M. Olivier Dassault, M. Henri Emmanuelli, M. Olivier Faure, M. Jean-Claude Fruteau, M. Daniel Gibbes, M. Jean-Pierre Gorges, M. Dominique Lefebvre, M. Victorin Lurel, M. Laurent Marcangeli, M. Philippe Vigier, M. Laurent Wauquiez

