



Inspection générale
de l'administration

Inspection générale
des services judiciaires

Inspection générale
des affaires sociales

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur
le coût des empreintes génétiques.
Maîtriser la dépense budgétaire induite
par les analyses génétiques
sur personnes dénommées

Etabli par

Philippe CANNARD
Inspecteur de l'administration

Bruno STEINMANN
Inspecteur général adjoint
des services judiciaires

Françoise LALANDE
Inspectrice générale
des affaires sociales

- Décembre 2005 -

SOMMAIRE

<i>Introduction</i>	4
1. Développer les qualités opérationnelles du fichier des empreintes génétiques	6
1.1 Améliorer la qualité	6
1.1.1 La qualité est un enjeu essentiel	6
1.1.2 A l'heure actuelle, la comparaison du service rendu par les laboratoires s'avère délicate	7
1.1.3 L'agrément des laboratoires n'apporte que des garanties limitées	7
1.1.4 La sélection des laboratoires n'est pas organisée de façon à garantir meilleure qualité et moindre coût	10
1.1.5 Les recommandations pour améliorer la qualité	11
1.2 Augmenter le nombre des empreintes génétiques enregistrées au FNAEG	12
1.2.1 L'écart entre le volume induit par la législation et le volume réalisé n'a cessé de se creuser	12
1.2.2 La capacité des laboratoires ne devrait plus être un frein	15
1.2.3 Le système d'information est inadapté à une montée en charge	16
1.2.4 Recommandations pour augmenter le volume du fichier	17
2. Maîtriser la dépense budgétaire	19
2.1 Abaisser le prix de l'analyse	19
2.1.1 Une fixation du tarif par voie réglementaire serait contre-productive	19
2.1.2 Le calcul des coûts dans les laboratoires de l'INPS et de l'IRCGN demande à être affiné	19
2.1.3 Les prix pratiqués par les laboratoires privés sont en baisse.....	20
2.1.4 Quatre facteurs permettent de réduire le coût de revient.....	21
2.2 Garantir la sécurité juridique des marchés publics	22
2.2.1 Les facteurs de fragilité juridique des marchés publics en matière d'analyses génétiques	22
2.2.2 Sortir du régime de l'expertise	23
2.3 Ordonner le processus de gestion administrative	24
2.3.1 La chaîne unissant les différents acteurs n'est pas coordonnée	24
2.3.2 Désigner un coordonnateur interministériel	24
2.3.3 Mettre en place un système d'information logistique et budgétaire.....	25
2.4 Optimiser l'impact budgétaire sur la durée	26
2.4.1 Appréhender d'une façon exhaustive la charge budgétaire.....	26
2.4.2 Fixer la répartition de la charge budgétaire entre missions au sens de la LOLF	29
2.4.3 Mettre l'ensemble sous tension en introduisant une mesure de la performance	31
2.4.4 Accélérer l'évolution de l'INPS vers l'autonomie budgétaire et tarifaire.....	32
2.4.5 Faire un bilan coûts/avantages du choix de doter l'État d'unités de génotypage de masse et en tirer les conséquences.....	33
3. Centraliser le circuit des demandes d'analyse « individus » : une solution possible	34
3.1 Le dispositif actuel ne favorise pas le jeu du marché et freine les flux	34
3.2 Centraliser pour mieux gérer	34
<i>Annexes</i>	36
OBSERVATIONS DES MINISTERES ET REPONSES DE LA MISSION	39
§ 1.1.3.1 et 2.....	56

LISTE DES PRINCIPALES PRECONISATIONS

Améliorer la qualité (1.1)

Rendre obligatoire dans un délai de trois ans la norme ISO n° 17025 pour les laboratoires effectuant des analyses d'empreintes « individus ».

Changer la composition de la commission d'agrément ;

Supprimer l'obligation d'inscription sur la liste des experts judiciaires ;

Agréer seulement les laboratoires (qu'ils aient ou non la personnalité morale) et non les personnes physiques ;

Modifier les conditions d'agrément concernant les personnels, les équipements, les locaux, et en tenant compte de l'existence d'un système d'assurance qualité et du respect des procédures ;

Définir un contenu homogène de la prestation.

Augmenter le volume du FNAEG (1.2)

S'assurer que les services concernés disposent des kits de prélèvements ;

Inciter les parquets et les OPJ à procéder aux prélèvements des condamnés et des suspects, en soulignant l'intérêt pour la conduite des enquêtes d'un fichier d'une volumétrie importante ;

Envisager de réinstaurer la conservation des prélèvements initiaux pour s'adapter aux nouvelles techniques d'analyse ;

Mettre en place rapidement l'enregistrement au FNAEG par télématique.

Abaisser le prix (2.1)

Ne pas recourir à la fixation des tarifs par voie réglementaire ;

Installer une comptabilité analytique pour les laboratoires de l'INPS ;

Tenir compte du degré d'incorporation dans les coûts de l'amortissement des équipements ;

Alléger les tâches administratives imposées aux laboratoires ;

Normaliser les délais de paiement par les TGI et organiser en conséquence la cellule de paiement des mémoires.

Sécuriser les marchés publics sur le plan juridique (2.2)

Recourir au marché public pour traiter les flux ;

Sortir du régime juridique des expertises (et des frais de justice) les analyses pratiquées en vue d'alimenter le FNAEG.

Ordonner la chaîne administrative (2.3)

Investir dans un système d'information embrassant l'ensemble de la chaîne : de la prescription d'une analyse jusqu'à sa certification par le TGI, en passant par les flux FNAEG ;

Adopter d'emblée une gestion interministérielle de la chaîne, puisque le sujet l'est (justice, intérieur, défense) ;

Désigner un coordonnateur interministériel

Mettre en place un programme d'accompagnement au changement, associant tous les partenaires de la chaîne ;

Mettre en place un système d'information logistique et budgétaire

Optimiser l'impact budgétaire sur la durée (2.4)

Mettre sans délai l'INPS en état de pouvoir percevoir des recettes auprès des prescripteurs ;

Etablir un bilan coût/avantage du choix de doter l'Etat d'unités de génotypage de masse.

Envisager une centralisation du traitement administratif des demandes d'analyse (3)

INTRODUCTION

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre du programme d'audits de modernisation des services et procédures de l'État mis en place par le Premier ministre (circulaire n° 5103/SG du 29 septembre 2005). La première vague de ce programme, lancée en octobre 2005, prévoyait un audit relatif à la maîtrise des frais de justice, en ce qui concerne la détermination et l'exploitation des empreintes génétiques.

Le cadre de l'audit a été défini conjointement par le ministère de la justice et le ministère des finances (voir annexe 1).

Compte tenu des délais impartis, très courts, la mission n'a pu se déplacer et s'est appuyée sur les renseignements recueillis auprès de personnes dont on trouvera la liste en annexe 2, et sur des documents existants, dont ceux réalisés en 2004 par le groupe de travail animé par l'inspection générale de l'administration¹.

Ces mêmes délais expliquent que la mission n'a pu approfondir comme elle l'aurait souhaité certains aspects touchant à la technique et à l'organisation du système. En outre, il n'a pas été possible de vérifier toutes les données chiffrées communiquées par les différents services consultés.

A l'issue de la procédure contradictoire, le présent rapport a pris en compte les modifications nécessaires.

*

La dotation budgétaire des frais de justice sera inscrite, à compter du 1er janvier 2006, en crédits limitatifs. Or, le besoin de financement en cette matière est fonction de deux paramètres dont la maîtrise échappe au pouvoir des prescripteurs : le prix est celui du marché, le volume est en étroite corrélation avec le flux des affaires pénales. Le coût de l'analyse génétique des personnes identifiées en vue de constituer le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) entrant pour une part significative dans le montant global des frais de justice, un audit sur ces coûts était nécessaire.

Le FNAEG, créé par la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et la répression des infractions sexuelles, a pour finalité de permettre des rapprochements entre les empreintes génétiques prélevées sur un individu ou sur une scène d'infractions avec des profils déjà enregistrés dans la base de données². Comparable dans sa conception au fichier automatisé des empreintes digitales (FAED), cet outil d'aide à la décision mis à la disposition des services d'enquête enregistre les profils génétiques des individus, en excluant les éléments codants qui pourraient fournir des indications sur leurs maladies et prédispositions pathologiques et leur ethnie. Peuvent ainsi faire l'objet d'un enregistrement au fichier, outre les empreintes biologiques appartenant à des personnes non identifiées relevées sur des scènes d'infractions (traces) et celles des personnes disparues ou décédées, celles des personnes condamnées ou des personnes mises en cause pour avoir commis une des infractions que la loi énumère. La loi autorise également la comparaison des génotypes des personnes suspectes, c'est-à-dire des

1 Rapport sur la mission d'accompagnement de la montée en puissance du fichier national des empreintes génétiques (n° 04-26-01 à 04-26-09) présenté en septembre 2004 par M. Ramiro RIERA, inspecteur général de l'administration, chargé d'animer un groupe de projet associant l'inspection générale de la police nationale et l'inspection générale de la gendarmerie nationale.

2 Mis en œuvre et géré par le ministère de l'intérieur, sous le contrôle d'un magistrat, ce fichier de police judiciaire consiste en une base de données nationales des profils génétiques d'individus identifiés et en une base de profils génétiques analysés mais auxquels aucune identité connue ne peut être provisoirement rattachée.

personnes à l'encontre desquelles il existe des raisons plausibles de penser qu'elles ont commis un crime ou un délit (la liste des principaux textes applicables figure en annexe 3).

Ce fichier répond aux attentes du Conseil de l'Union européenne qui, dans une résolution du 9 juin 1997 relative à l'échange des résultats des analyses de l'ADN, invitait les Etats membres à envisager la création de bases nationales. C'est ainsi que des pays membres tels notamment l'Allemagne, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas sont actuellement dotés d'un fichier de cette nature.

Cet outil de police technique et scientifique s'applique aujourd'hui, en vertu des lois du 15 novembre 2001 puis du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure, à la plupart des infractions. Il peut constituer un instrument majeur à l'usage des services d'enquêtes. A terme, le contenu du fichier devrait être constitué, à titre principal, des empreintes des personnes condamnées ou mises en cause ; on observe que celles relatives aux traces ne constituent que 10 % du fichier dans l'exemple britannique.

La loi du 18 mars 2003, en étendant le nombre d'infractions éligibles, a démultiplié la dimension potentielle de ce fichier. De ce fait, elle a renouvelé nombre de problématiques qui entouraient sa création, à savoir la montée en puissance et la capacité de traitement par les laboratoires, le coût et la fiabilité des analyses.

Pour réussir, le dispositif d'ensemble doit satisfaire deux exigences qu'il est impératif de concilier :

- il doit favoriser au niveau national une amélioration du taux d'élucidation des affaires pénales (enjeu de politique de police judiciaire), ce qui implique un **objectif de qualité** et un **objectif en termes de volume** d'empreintes génétiques enregistrées (partie 1) ;
- le coût de sa mise en place³, qui pèse sur les budgets des ministères de l'intérieur, de la défense et de la justice, doit rester acceptable (enjeu de politique budgétaire) : cette orientation implique de réduire dans les limites des possibilités du marché le **prix unitaire** des analyses d'empreintes, de **sécuriser sur le plan juridique les marchés publics**, qui sont un facteur décisif de réduction du prix, de **mieux ordonner le processus** interministériel embrassant la chaîne qui va du prescripteur au paiement, en vue **d'en maîtriser l'impact budgétaire** (partie 2).

Afin de lever certaines difficultés relevées par le présent rapport, la mission propose de centraliser le traitement administratif des analyses « individus » (partie 3).

³ On peut estimer à un plancher de 180 millions d'euros le seul coût des analyses au niveau des laboratoires, en se basant sur un nombre d'empreintes de 3 millions d'unités lorsque le fichier sera constitué, et d'un prix moyen de 60 euros TTC. Il conviendrait notamment d'y ajouter les coûts liés au prélèvement, les coûts de transport et les coûts de gestion du fichier proprement dit.

1. DEVELOPPER LES QUALITES OPERATIONNELLES DU FICHIER DES EMPREINTES GENETIQUES

Améliorer le taux d'élucidation des affaires pénales implique que le FNAEG repose sur des données incontestables (objectif qualitatif) et que le fichier compte un nombre suffisant d'empreintes, pour multiplier les chances de rapprochement (objectif quantitatif).

1.1 Améliorer la qualité

Tous les laboratoires effectuant des empreintes génétiques à des fins judiciaires utilisent maintenant la méthode PCR (polymerase chain reaction), plus facile et rapide à mettre en œuvre que la précédente méthode⁴, mais sujette à contaminations par un autre ADN humain.

1.1.1 La qualité est un enjeu essentiel

Les conditions de recueil des prélèvements ainsi que les procédures d'analyse mises en œuvre par les laboratoires dans lesquels s'effectuent les empreintes génétiques qui sont ensuite transmises au FNAEG, jouent un rôle essentiel dans la fiabilité de ce fichier.

1.1.1.1 Au niveau national : une question de crédibilité

Dans la mesure où l'Etat met en œuvre un système coûteux, qui concerne la sécurité et la liberté des personnes, il ne peut le faire sans prendre les garanties nécessaires, car le fait que des analyses soient entachées d'incertitude pourrait être utilisé par les avocats pour mettre en doute les résultats⁵ et multiplier les contre expertises, ce qui ne manquerait pas de peser sur les coûts et les délais.

Ce risque n'est pas théorique. La commission d'agrément a eu à débattre du cas d'un laboratoire (CHU Nantes) qui, à la suite d'erreurs de saisie des données et de défaillances de son système de traçabilité, avait attribué un même résultat d'analyse à deux prélèvements (provenant de deux personnes différentes). A la suite de cette affaire, un des ingénieurs du laboratoire avait été licencié.

1.1.1.2 À l'international : la participation aux fichiers étrangers sur un pied d'égalité

L'accès au fichier d'empreintes génétiques d'un autre pays, dans le but de comparer des traces recueillies en France à l'occasion d'une enquête, ou à l'inverse l'accès au FNAEG pour comparer des traces recueillies à l'étranger, supposent que les techniques d'analyse soient reconnues et validées conformément aux normes internationales⁶. Pour le moment, les méthodes et les procédures de qualité des différents laboratoires français agréés ne sont pas normalisées. Bien sûr, les laboratoires peuvent être d'excellente qualité, sans suivre pour autant des procédures d'assurance qualité. Il est également vrai que les meilleures procédures d'agrément, d'assurance qualité et de contrôle ne peuvent empêcher toute erreur. Mais pour ne pas donner prise à critique, des efforts sont encore nécessaires.

⁴ Méthode du southern blot décrite par Jeffreys en 1985.

⁵ Cf. affaire Castro en 1988 aux USA.

⁶ Lors de l'enquête sur la mort de la jeune anglaise Caroline Dickinson, les résultats des traces recueillies par un laboratoire français accrédité ISO 17025 n'ont pas été contestés.

1.1.2 A l'heure actuelle, la comparaison du service rendu par les laboratoires s'avère délicate

1.1.2.1 Le contenu de l'analyse n'est pas identique partout

Le nombre de segments d'ADN codants ne peut être inférieur à 7 et dans les faits n'est jamais inférieur à 9⁷, non compris les marqueurs sexuels. Certains laboratoires se limitent à ce nombre, mais d'autres analysent 16 loci⁸. Par ailleurs, certains laboratoires, par précaution, utilisent deux fournisseurs de kits d'analyse (Applied Bio System, Promega), pour remédier aux rares cas où certains allèles ne sont pas détectés par l'un des kits.

Enfin - et il s'agit là d'un facteur important de surcoût - le nombre d'analyses faites en double change d'un laboratoire à l'autre : certains laboratoires, notamment ceux de la police nationale, effectuent deux fois l'ensemble des tests (100 %), alors que d'autres (CODGENE, IGNA, Bordeaux) n'analysent en double respectivement qu'entre 22% et 5% de leurs prélèvements.

1.1.2.2 Les prestations annexes sont mal définies

La question du transport n'est pas traitée de la même manière selon les laboratoires ou les régions. Dans certains cas, les transports sont inclus dans la prestation du laboratoire, dans d'autres cas non, les OPJ s'adressant à des transporteurs (spécialisés ou non), ou transportant eux mêmes leurs prélèvements. Les frais de transport ne sont pas identifiés clairement.

La grande majorité des prélèvements est effectuée par les OPJ au moyen de kits de prélèvements buccaux fournis par le ministère de l'Intérieur. Les conditions de prélèvement par les OPJ, qui sont capitales pour éviter les contaminations, devraient faire l'objet de rappels permanents aux bonnes pratiques.

1.1.3 L'agrément des laboratoires n'apporte que des garanties limitées

1.1.3.1 Le dispositif est confus

Le décret n° 97-109 du 6 février 1997 modifié⁹ a institué une commission chargée d'agréer les personnes morales et les personnes physiques susceptibles d'effectuer ces analyses pour une période de 5 ans renouvelable. Ces personnes morales et physiques doivent être inscrites sur une liste d'experts judiciaires (article 3), et remplir les conditions suivantes :

- participer à un contrôle de qualité bisannuel organisé par l'AFSSAPS (article 7) ;
- justifier d'un diplôme de troisième cycle adéquat (article 5).

Le texte met sur le même plan personnes morales et personnes physiques, et ne définit pas les conditions de fonctionnement du laboratoire ni ses procédures d'assurance qualité (par exemple, formation continue des personnels, réception et maintenance des équipements, contrôles internes et traçabilité des mesures correctives, etc.).

A titre de comparaison, la législation fixant l'organisation des laboratoires de biologie médicale (articles L 6211-1 à L 6222-5 du CSP) précise d'une part le régime juridique qui s'applique aux laboratoires (fonctionnement, personnels, locaux, équipements) et d'autre part les conditions que doivent remplir les directeurs des laboratoires, responsables de la qualité

⁷ Arrêté du 14 février 2002

⁸ C'est notamment le cas de l'IRCGN, de l'IGNA, de l'hôpital de Garches ou du CHU de Nantes...

⁹ Par le décret 2002-931 du 11 juin 2002.

des analyses de biologie (formation initiale et continue, mode d'exercice). Elle indique également les contrôles possibles ainsi que les corps d'inspection habilités, et impose un corpus de bonnes pratiques¹⁰.

1.1.3.2 Le dispositif ne prend pas en compte des critères techniques indispensables

Le texte apparaît également limité dans ses exigences tant en ce qui concerne les personnels (compétence, présence), qu'en ce qui concerne les procédures d'assurance qualité et les contrôles à mettre en œuvre, alors qu'il s'agit là d'aspects élémentaires pour garantir la qualité biologique.

Le dispositif encourt les reproches suivants :

- le niveau d'exigence pour les personnels responsables n'est pas homogène
 - la formation initiale exigée des médecins et des pharmaciens est soit le DES de biologie médicale ou de génétique médicale, soit le DESC de biologie moléculaire ou de cytogénétique humaine (soit bac+10)¹¹, ce qui ne pose pas problème, car ces diplômes sont clairement identifiés et leurs équivalents européens connus ;
 - en revanche pour les scientifiques, la formation initiale exigée n'est pas claire. Le texte mentionne un « diplôme national de 3^o cycle dont le contenu en sciences biologiques est reconnu adapté par la commission aux compétences attendues ». S'agit-il d'un doctorat de sciences, ou d'un diplôme d'ingénieur complété de la formation biologique adéquate ? Un simple DU ou un DIU (en principe non national) ou encore un DEA isolé (bac+6) ne garantissent pas un niveau équivalent. L'analyse des équivalences et la prise en compte de l'expérience acquise sont un exercice complexe, qui nécessite des grilles détaillées.
- la formation continue ne fait pas partie des critères de renouvellement
 - compte tenu des évolutions rapides des techniques, une personne ayant une formation initiale adéquate peut rapidement voir décroître sa compétence. Une formation continue (participation à des congrès, séminaires, enseignements divers, etc.) doit donc être exigée.
- le niveau des personnels techniques n'est pas précisé
 - dans les faits, ce sont ces personnels qui s'assurent du bon fonctionnement des automates et des étapes non automatisées de l'analyse. Il faut donc qu'ils présentent un seuil minimal de formation initiale et qu'ils bénéficient d'une formation continue.
- aucun texte n'exige du laboratoire le respect de bonnes pratiques attestées par une certification ou une accréditation.
 - or, il existe une norme internationale de qualité, reconnue par les différents pays européens, la norme ISO 17025, qui s'applique aux laboratoires d'étalonnage et complète la norme ISO 9000 sur l'assurance qualité. Le rapport LEFUR¹² rappelle que

¹⁰ Le guide de bonne exécution des analyses de biologie ou GBEA.

¹¹ ou le cursus jugé équivalent pour exercer la biologie médicale avant 1991 soit médecine ou pharmacie + 4 CES

¹² Rapport d'information n° 504 déposé en 2002 par M Marc LEFUR devant l'Assemblée nationale, p 35.

l'association européenne des laboratoires de police scientifique (ENFSI) recommande la mise aux normes ISO 9000 et 17025, des laboratoires. La référence à cette norme internationale est d'ailleurs demandée sur les documents interpol.

- pour le moment un seul laboratoire est accrédité ISO 17025. Il s'agit du laboratoire d'hématologie médico-légale de Bordeaux. Les deux autres laboratoires privés ont commencé la démarche et les laboratoires de la police nationale et de la gendarmerie nationale ont également prévu de l'entreprendre, ce qui doit être encouragé. Mais, contrairement à ce qu'affirment les services du ministère de la justice, ils ne peuvent être eux-mêmes garants de la conformité à ces normes. Il faut que ce soit un organisme tiers dûment accrédité au niveau européen qui le fasse. En l'occurrence, seul le COFRAC répond en France à cette exigence.
- le texte ne précise pas de règles minimales de permanence
 - dans le dispositif actuel, aucune garantie de permanence du service n'est demandée. Qu'arrive-t-il en cas d'absence de la personne physique autorisée ? Qui remplace cet expert, dans un procès d'assises, s'il est malade ? Qui vérifie et se porte garant du bon fonctionnement du laboratoire pendant ses congés ou ses déplacements ? Or quatre laboratoires ne disposent que d'une seule personne physique agréée (laboratoire d'hématologie médico-légale de Bordeaux, INTS à Paris, laboratoire de génétique humaine de l'université Lyon I, laboratoire de police scientifique de Paris).
 - le dispositif n'est pas contrôlé
 - d'une part le dispositif ne comporte aucun contrôle sur place par du personnel d'inspection spécialisé, tel qu'il est effectué par exemple dans les LABM et les hôpitaux publics par les inspections de la pharmacie ou de la santé ; d'autre part, le dispositif attribue au contrôle national de qualité (CNQ) des vertus qu'il ne possède pas et n'a jamais prétendu posséder.
 - l'appellation « contrôle de qualité »¹³ donne de celui-ci une idée différente de ce qu'il est réellement. En effet, le dispositif consiste, de la part de l'AFSSAPS, à envoyer à un laboratoire agréé des prélèvements à tester (en principe dans les conditions habituelles d'analyse), et, une fois le résultat rendu par le laboratoire, à lui restituer ses résultats selon le type de méthode employée, en même temps que l'ensemble des résultats de ses confrères, afin que le laboratoire contrôlé puisse savoir s'il a commis des erreurs et procéder aux corrections nécessaires. Ce système est indispensable pour permettre à un laboratoire d'évaluer sa technique. Il est généralement complété par une adhésion volontaire du laboratoire à divers systèmes de contrôle facultatifs. En revanche, il ne permet pas de vérifier si le laboratoire respecte les procédures d'assurance qualité. Rien ne garantit que le prélèvement destiné au CNQ est traité de la même manière que les autres, qu'il n'est pas effectué plus de fois qu'habituellement, qu'il n'est pas envoyé à un autre laboratoire ou à un collègue pour analyse croisée¹⁴. En outre, les problèmes de contamination –qui constituent les erreurs les plus fréquentes- échappent à ce type de contrôle. Il s'agit donc d'une auto évaluation externe nécessaire et non du seul contrôle indispensable.

¹³ Tel que défini à l'article L 6213-3 du CSP.

¹⁴ Ce genre de situations existe lors du contrôle de qualité qui s'applique aux laboratoires de biologie médicale

- seule l'accréditation par le COFRAC permet un contrôle continu des procédures d'assurance qualité. Il convient donc de la recommander sur la base de la norme ISO 17025, en complément d'autres formes de contrôle.

1.1.4 La sélection des laboratoires n'est pas organisée de façon à garantir meilleure qualité et moindre coût

1.1.4.1 La composition de la commission d'agrément pose des problèmes d'indépendance.

Dans cette commission chargée d'agrément les personnes habilitées à effectuer des missions d'identification par empreintes génétiques dans le cadre de procédures judiciaires, certains membres sont juge et partie. En effet, outre ses 6 membres de droit¹⁵ et sa présidente, la commission comprend, avec voix délibérative, des personnalités qualifiées qui peuvent être titulaires de l'agrément et sont susceptibles de participer à un vote où elles s'agrément ou se renouvellent. Ces mêmes personnes peuvent agréer des collègues et refuser l'agrément à des concurrents. Cette situation, sujette à critiques au regard du principe d'impartialité, est présentée comme la contrepartie inévitable de l'expérience des personnalités qualifiées. Tel n'est pas l'avis de la mission, qui observe que la pratique de la PCR est suffisamment répandue dans les établissements de santé ou de recherche, pour que l'on puisse trouver ailleurs des personnalités qualifiées indépendantes.

Le système facilite l'agrément des personnels qui travaillent dans les laboratoires déjà agréés et défavorise par contrecoup les autres. En effet, il comporte des conditions dérogatoires, pour le niveau des diplômes (les seules pourtant spécifiques à l'heure actuelle) dès lors que la personne justifie d'une ancienneté de 5 ans et de travaux dans les laboratoires de la police, de l'IRCGN ou des laboratoires agréés. Certains personnels agréés partent des laboratoires publics (police, hôpitaux) pour fonder un laboratoire privé. Ce système a donc tendance à se reproduire et à exclure de fait une concurrence extérieure, notamment de grands laboratoires de biologie (médicale ou vétérinaire), qui –par ailleurs– pratiquent depuis longtemps la technique PCR.

1.1.4.2 L'inscription sur la liste des experts judiciaires n'apporte pas de garantie supplémentaire

Les personnes morales ou physiques autorisées à effectuer des empreintes génétiques à des fins judiciaires doivent être inscrites sur une liste d'experts judiciaires. La loi du 18 mars 2003 a un peu assoupli cette règle, en autorisant certains personnels travaillant dans des laboratoires déjà autorisés à effectuer des empreintes en vue d'inscription au fichier (individus), sans être inscrits sur une liste d'experts judiciaires. Pour autant, ils ne sont pas autorisés à s'occuper des traces.

L'inscription par les cours d'appel sur une liste d'experts fait en principe appel à des critères de compétence et d'expérience. En fait, la sélection varie d'une cour d'appel à l'autre, selon la disponibilité locale en spécialistes. Les conditions de compétence sont redondantes avec celles déjà exigées par la commission d'agrément. Il en est de même de l'expérience, que le renouvellement des laboratoires agréés est censé prendre en compte. Sur les questions de bonnes mœurs et de respectabilité, les Ordres se chargent des médecins et des pharmaciens et les règles de la fonction publique des agents publics¹⁶. Le rapport RIERA¹⁷ constatait déjà que

¹⁵ DACS, DACG, DGPN, DGGN, DGS et DGES

¹⁶ Reste la question de la déontologie des scientifiques qui n'est réglée par aucun texte.

cette disposition inutilement limitative était source de délais supplémentaires. Dans la mesure où la réalisation d'une empreinte génétique n'est qu'une prestation de service comme une autre, qui ne relève pas nécessairement du domaine régalien, cette disposition s'avère inutilement protectionniste vis-à-vis de candidats européens et méconnaît l'article 49 CE, qui impose la suppression des restrictions à la libre prestation de services¹⁸. Il conviendrait donc de la supprimer, comme les services de la Chancellerie l'ont proposé.

1.1.4.3 Le système coopte beaucoup de laboratoires de faible capacité, alors que la qualité et l'abaissement des coûts unitaires sont plus faciles à obtenir dans les structures à forte capacité, qu'elles soient publiques ou privées.

Plus de 33 personnes morales ou physiques ont été agréées (annexe 4). Les laboratoires retenus pour effectuer des analyses en France sont au nombre de 15. Parmi eux, 12 sont de statut public (5 dépendant de l'institut national de la police scientifique ou INPS, 1 de la gendarmerie nationale (IRCGN), 3 d'un établissement lié à la transfusion sanguine, 2 d'un centre hospitalo-universitaire, 1 d'une université) et 3 sont de statut privé à but lucratif. Seuls 2 des 3 laboratoires privés sont agréés en tant que personne morale (CODGENE, IGNA). Un seul laboratoire public l'est (CHU Nantes). 30 personnes physiques inscrites sur la liste des experts judiciaires sont agréées, auxquelles s'ajoutent 11 personnes physiques qui ne sont pas inscrites sur une telle liste. Par comparaison, en Grande-Bretagne par exemple, puisqu'il s'agit d'un pays pionnier, pour un fichier vingt fois plus important, il y a deux fois moins de laboratoires¹⁹.

Les contraintes qu'impose la qualité supposent de fortes capacités pour obtenir des coûts acceptables. La mise aux normes ISO 17025 a un coût : coût de l'accréditation par le COFRAC bien sûr (de l'ordre de 8000 euros), mais surtout coût induit par les contraintes d'une organisation de qualité, qui à toutes les étapes du process impose des procédures, une traçabilité et de nombreux contrôles internes. Ces contraintes sont identiques, quel que soit le volume d'analyses traité. Le surcoût, important pour les laboratoires de petite capacité, est moindre pour ceux qui ont un fort débit.

1.1.5 Les recommandations pour améliorer la qualité

La mission formule les propositions suivantes :

- modifier les textes (décret²⁰ et arrêtés) traitant de l'agrément, dans le sens suivant :
 - modifier les conditions d'agrément, en n'agrément plus que les laboratoires et non les personnes physiques ; définir les compétences et les responsabilités des cadres biologiques dirigeants, inclure des conditions concernant les personnels techniques, les équipements, les locaux, et imposer l'existence d'un système d'assurance qualité ;
 - définir les modes de contrôle : on pourrait par exemple confier l'inspection de conformité (vérifier si un laboratoire nouveau répond ou non aux normes) à l'inspection de la pharmacie, qui effectue déjà les contrôles de laboratoires de biologie médicale réalisant des empreintes génétiques à visée médicale ;

17 Document n° 04-26-01 – pages 10 et 11.

18 Arrêt de la Cour Européenne de justice en date du 11 mars 2004.

19 Le Forensic science service regroupe 7 laboratoires et compte environ 3 millions d'empreintes (traces+individus)

20 Notamment décret 97-109 du 6 février 1997 modifié et article A 38 du CPP.

- changer la composition de la commission de façon à garantir son impartialité, à la rendre plus technique et à prendre également en compte les aspects économiques ;
- supprimer l'obligation d'inscription sur la liste des experts judiciaires ;
- rendre obligatoire d'ici 3 ans la norme ISO 17 025 ainsi que l'accréditation COFRAC sur l'ensemble de l'activité empreintes génétiques, et non sur une fraction de celle-ci, comme cela est possible ;
- faire cesser les activités des laboratoires de l'Etat qui ne pourront l'obtenir ;
- définir un contenu homogène aux prestations demandées :
 - en s'accordant sur un mode d'analyse unique, au besoin via une conférence de consensus : un arrêté interministériel (défense/intérieur/justice/recherche) définirait régulièrement le nombre de loci, le mode d'analyse (taux de double analyse selon la méthode choisie, nombre de kits nécessaires, etc.) ;
 - en identifiant les coûts de transport de façon séparée ;
- sélectionner des structures à forte capacité et s'ouvrir aux laboratoires européens :
 - dans la mesure où les critères utilisés seraient identiques (diplômes équivalents, conditions d'installation et d'équipements semblables, respect de la norme ISO 17025), rien ne s'opposerait à ce que des laboratoires européens candidatent à la réalisation des empreintes génétiques françaises ;
 - de même, nos laboratoires pourraient proposer leurs services à l'étranger, en ayant démontré chez nous leurs capacités à le faire, dans la meilleure transparence.

1.2 Augmenter le nombre des empreintes génétiques enregistrées au FNAEG

L'efficacité d'un fichier de police judiciaire croît avec le nombre de données qu'il contient. Plus ce nombre est élevé, plus la chance d'obtenir un rapprochement et d'identifier des traces laissées sur les lieux d'une infraction augmente²¹.

1.2.1 L'écart entre le volume induit par la législation et le volume réalisé n'a cessé de se creuser

1.2.1.1 L'extension du champ de la loi visait à donner au FNAEG une assiette suffisante pour être opérationnel

Le nombre de situations dans lesquelles la loi autorise le recueil des empreintes génétiques s'est accru par étapes. Après avoir été cantonnée par la loi du 17 juin 1998 aux personnes condamnées pour crimes et délits sexuels, l'assiette du fichier s'est étendue, après la loi du 15 novembre 2001 puis la loi du 18 mars 2003, à un grand nombre d'infractions, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

²¹ le nombre de rapprochements est passé de 82, en 2003, à 525 en 2004 et 1 087 au 30 juin 2005.

	Loi du 17 juin 1998	Loi du 15 novembre 2001	Loi du 18 mars 2003
Situations rencontrées	Crimes et délits à caractère sexuels	+ Crimes et délits d'atteintes volontaires aux personnes + vols avec violences, extorsions, destructions, dégradations... + actes de terrorisme	+ délits entrant dans catégories précédentes + proxénétisme + mise en péril mineurs + trafic stupéfiants + association malfaiteurs, détention armes + recel, blanchiment +... + article 706-54 CPP « indices graves et concordants »
Références pénales	Articles 222-23 à 222-32 CP Articles 227-22 à 227-27	+ articles 221-1 à 221-8, 222-10, 222-14 CP + 311-7 à 311-12, 312-3 à 312-7 ; 322-7 à 322-10 +421-1 à 421-4	Majorité des infractions à l'exception délits financiers, techniques, routiers, etc.
Personnes concernées	Condamnés	+ Condamnés	+ Condamnés + Personnes indiquées à l'article 706-54 CPP

Le nombre de condamnés pour atteintes sexuelles s'élevait en 1999 à 10 224, soit 1917 crimes (viols aggravés ou non) et 8307 délits (agressions sexuelles, exhibitions sexuelles, atteintes sur mineurs)²².

A partir de 2003, le « stock » de condamnés concernés pouvait être estimé²³ à environ 38 000 pour les condamnés détenus (la quasi totalité d'entre eux entrant dans le champ du FNAEG) et environ 61 000 pour les condamnés en liberté, soit une population comprise entre 90 et 100 000 personnes.

Mais après la loi du 18 mars 2003, le fichier s'est ouvert à des « personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient commis l'une des infractions mentionnées à l'article 706-55 du CPP²⁴ » et non plus seulement aux personnes condamnées. Le fichier vise en effet aussi bien à blanchir de façon irréfutable des personnes mises en cause qu'à apporter des preuves en faveur de leur éventuelle culpabilité.

Une première estimation, basée sur le flux annuel de personnes incarcérées (dont on peut supposer qu'il contient non seulement les nouveaux condamnés, mais aussi les prévenus placés en détention) permettait l'estimation de « flux plancher » suivante :

	2001	2002	2003	2004	2005*
Flux entrant des personnes incarcérées	67 308	81 533	81 905	84 710	63 772
dont : personnes condamnées					25 245

Source DAP cellule statistique

*chiffre cumulé au 3^{ème} trimestre 2005

²² Source DACG avril 2001. Chiffres cités dans le rapport IGAS 2001-054/IGSJ 2001 06, page 99

²³ selon la DACG

²⁴ article 706-54 du CPP.

Toutefois, cette estimation laissait de côté un grand nombre de personnes (notamment les condamnés laissés en liberté). Aussi, en se basant d'une part sur les « faits constatés » par les services de police ainsi que sur leur taux d'élucidation et le nombre de mis en cause²⁵, d'autre part sur les effectifs tirés de l'état 4001-2002 tenu par le ministère de l'intérieur, une fois pris en compte le taux habituel de récidive²⁶, la DAGC estimait en 2003 le flux annuel de personnes éligibles au fichier autour de 530 000 (art. 706-54).

En se basant sur les flux annuels de nouvelles affaires, auxquels il convenait d'ajouter un rattrapage annuel des stocks, le rapport RIERA présentait les prévisions de montée en charge pour le fichier de la façon suivante :

Analyses à réaliser chaque année (flux)	2004	2005	2006	2007	2008
Profils d'individus destinés à être enregistrés au FNAEG	127 500	227 500	400 000	400 000	400 000
Profils traces	75 900	141 300	253 500	309 000	333 000
Total profils à conserver (hors rapprochements)	203 400	368 800	653 500	709 000	733 000

Source : annexe du rapport RIERA IGA/IGPN/IGGN septembre 2004

Au bout du compte, selon une estimation présentée en janvier 2004, la population totale susceptible d'être inscrite au FNAEG devrait être comprise entre 3 et 4 millions. Ce chiffre est cohérent avec celui du fichier britannique, qui renfermait, en mars 2005, environ 2.700 000 profils individus ainsi que 243 627 traces²⁷.

On observera par ailleurs que le volume des empreintes enregistrées au FAED s'élève à 2.198.560 millions au 30 novembre 2005.

1.2.1.2 Cette extension ne s'est pas traduite par l'expansion souhaitée du fichier

La quantité d'empreintes génétiques « individus » enregistrées au FNAEG ne correspond pas à celle qui était attendue :

Stock des empreintes génétiques enregistrées au FNAEG

	2001	2002	2003	2004	2005
Personnes condamnées	602	2824	11 796	28 825	42 855 au 30/6 58 651 au 30/11
Pers. mises en cause	0	0	0	5 092	22 042 au 30/6 52 426 au 30/11
Total	602	2824	11 796	33 917	64 897 au 30/06/05 111 077 au 30/11

Source FNAEG fin novembre 2005

L'effort sur les condamnés (notamment sexuels) est resté très limité. Comparé aux flux annuels cumulés de condamnés entrés depuis 2001 (plus de 150 000), le nombre de condamnés présents au fichier ne dépasse pas 60 000, et ce, sans tenir compte des condamnés restant en liberté (peines de sursis). Des campagnes de prélèvement ont eu lieu dans les maisons d'arrêt ou les centres de détention à l'initiative des procureurs²⁸, mais leur effet n'est pas encore probant en termes d'inscriptions au fichier, soit que les prélèvements n'aient pas

25 En 2002, 4 113 882 faits constatés, dont 1 080 518 élucidés, et environ 900 000 mis en cause.

26 535 000 à 600 000 mis en cause. Un taux de récidive à la condamnation de 30 % environ. Source DACG.

27 Source : bul. RU n° 56 du 13/5/2005. Ambassade France en Grande-Bretagne citant rapport à la Chambre des Communes

28 suite à la circulaire du garde des sceaux en date du 27 juillet 2004.

été réalisés de façon systématique dans tous les établissements pénitentiaires, soit que l'engorgement existant dans l'ensemble du système explique les retards.

Quant à l'inclusion des personnes mises en cause dans l'assiette du FNAEG, si elle a changé radicalement le moment de réalisation des prélèvements, puisque ces derniers ont majoritairement lieu désormais lors de l'enquête (notamment au cours d'une garde à vue) et qu'ils sont réalisés par les OPJ, à leur initiative ou à celle des juges d'instruction, elle n'en demeure pas moins très inférieure aux besoins estimés. Il y aurait donc un déficit d'environ 400.000 prélèvements « individus » rien que pour les années 2004 et 2005.

1.2.2 La capacité des laboratoires ne devrait plus être un frein

1.2.2.1 Les laboratoires privés ont démontré leur capacité à répondre aux besoins

Une grande quantité d'empreintes génétiques s'était accumulée au sein des laboratoires d'Etat. Le recours aux laboratoires privés était variable selon les cours d'appel, avec dans certains cas des augmentations très importantes (annexe 5).

C'est la raison pour laquelle les ministères de la justice et de l'intérieur ont lancé plusieurs appels d'offre visant à résorber le stock de scellés déjà enregistrés :

- en décembre 2004, le ministère de l'intérieur a conclu un contrat portant sur l'analyse de 26 000 scellés, confiée à CODGENE pour un prix unitaire de 95 € HT à réaliser en 6 mois²⁹ à réception de la commande ;
- en août 2005, le ministère de la Justice a conclu avec l'IGNA un marché public portant sur 40 000 scellés pour un prix unitaire de 80,14 € HT qui a été réalisé en 6 semaines.
- en octobre 2005, le ministère de l'intérieur a conclu une mise en concurrence avec l'entreprise CODGENE pour 12 000 dossiers, pour un prix de 48,77 € HT à réaliser en deux mois et demi³⁰ ;

De son côté le laboratoire d'hématologie médico-légale de Bordeaux a traité les traces qui lui ont été confiées à l'occasion du crash d'un avion du Venezuela, mais sans qu'un appel d'offres ait été lancé.

1.2.2.2 Désormais les laboratoires semblent en mesure de traiter un grand nombre d'analyses

Les opérations d'appel d'offre ont montré que les laboratoires privés qui ont répondu aux appels d'offre ont accru leur capacité de réponse. CODGENE et l'IGNA disposent à eux deux, d'une capacité calculée sur une année de 240 000 + 80 000 soit 320 000. D'autres laboratoires privés ou publics dans le champ santé ont également accru notablement leur capacité.

De leur côté les laboratoires dépendant de la police nationale et de la gendarmerie nationale se sont équipés et organisés :

- alors que sur les dix premiers mois de l'année 2005, les 5 laboratoires de l'INPS ont effectué seulement 46 648 analyses individus (9646 à Lille, 14 655 à Lyon, 9352 à Marseille, 4072 à Paris et 8822 à Toulouse), l'unité de génotypage de masse de la

²⁹ cahier des charges n° 04.2914 du 13 décembre 2004

³⁰ cahier des charges n° 05.4114 du 29 juillet 2005

police nationale, qui a été installée et équipée à Ecully (Rhône), devrait pouvoir traiter, fin 2006, 125 000 analyses individus, puis 250 000.

- de son côté, l'IRCGN (qui assurait 2000 empreintes « individus » en 2004 et 6000 en 2005), s'est doté d'une unités de génotypage de masse à Pontoise, qui ne devrait devenir pleinement opérationnelle, avec une capacité de 65 000, que pour le début de l'année 2007³¹, la totalité de ses équipements ne lui étant livrée qu'en mai 2006.
- Au bout du compte, au premier janvier 2007, la capacité de l'INPS et de l'IRCGN sera d'au moins 220 000 analyses par an.

1.2.3 Le système d'information est inadapté à une montée en charge

1.2.3.1 La dématérialisation des relations entre acteurs a pris du retard

Le projet de dématérialisation des liaisons relatives au fichier FNAEG a pour ambition de faire face à une augmentation significative des flux entre acteurs. Sans cette évolution, le système est voué à un engorgement général.

En effet, en l'état actuel, et pour ne citer que cet exemple, les laboratoires sont conduits à traduire sous forme papier les données numériques qui sortent de leurs chaînes d'analyse. A réception des ces dossiers, le service gestionnaire du FNAEG procède exactement à l'opération inverse : transformer du papier en octets. On imagine sans peine les délais et le gaspillage de ressources qui résultent de ces incohérences, dont l'ampleur augmentera avec la montée en régime des prélèvements.

Le projet prévoit les fonctionnalités télématiques suivantes :

- saisie par les OPJ des données relatives à la procédure (dont les données d'état civil), pour transmission aux opérateurs du FNAEG, qui garderont la responsabilité d'incorporer ou non ces données dans le fichier ;
- consultation par les OPJ des données d'état civil contenues dans le FNAEG, notamment en vue d'éviter de réaliser un prélèvement sur une personne figurant déjà dans le fichier ;
- transmission par voie télématique entre les laboratoires et le service gestionnaire du FNAEG
- consultation du fichier par les juridictions et le service central de préservation des prélèvements biologiques (SCPPB).

Le lot 1 du projet (extension à de nouvelles infractions et catégories de personnes) a été déployé dans les services en mai 2005. A l'issue d'une phase de tests ayant démarré en octobre 2005, il est prévu de déployer le lot 2 (consultation et alimentation du fichier par les OPJ) au cours du 2^{ème} trimestre 2006. Le lot 3 (échanges télématiques avec les laboratoires) devrait être disponible pour tests au troisième trimestre 2006. Pour ce qui concerne le lot 4 (consultation et transmission par les magistrats et gestion des personnes disparues), il n'existe pas de calendrier précis.

Ces développements ont connu et connaissent encore des retards de réalisation, notamment du fait de la surcharge pesant actuellement sur la direction en charge des systèmes d'information, au ministère de l'intérieur. Les calendriers ont été modifiés à plusieurs reprises ; une partie du plan de formation qui avait été programmé par la police nationale a dû être annulée.

³¹ le nombre d'empreintes prévu en 2006 étant de 12 à 20 000 individus

C'est pourquoi le ministère de l'Intérieur a récemment décidé de confier au secteur privé la réalisation des lots 3 et 4. Par ailleurs, une consultation d'assistance à maîtrise d'ouvrage, portant sur l'ensemble du processus, a été lancée en décembre 2005.

1.2.3.2 Il existe un débat sur le choix du logiciel de gestion du fichier

En matière de gestion de leurs fichiers d'empreintes génétiques, la plupart des pays ont choisi le logiciel CODIS (moteur de recherche), développé par une société de services originaire des États-Unis. Ce logiciel fait l'objet d'adaptations constantes afin de suivre l'évolution des techniques de la génétique et de prendre en compte les exigences nouvelles (par exemple, l'augmentation du nombre de loci).

Pour ce qui concerne le FNAEG, le ministère de l'intérieur a adopté dans un premier temps le logiciel CODIS, puis a fait le choix de développer en interne son propre logiciel de gestion du fichier, dénommé « moteur FNAEG ». De fait, il semblerait que des motifs touchant à l'indépendance nationale aient conduit à écarter, autant que faire se peut, le recours au logiciel CODIS, lequel ne permettrait d'ailleurs pas l'enregistrement des données administratives ou procédurales prévues par la réglementation française (il conviendrait d'ailleurs de s'interroger sur l'utilité de l'enregistrement de ces données).

Or, les performances de ce logiciel « maison » ne semblent pas adaptées aux impératifs judiciaires. En particulier, plusieurs heures sont nécessaires pour mener à bien une comparaison entre un profil et ceux figurant déjà dans la base et, durant les périodes de blocage ou de lenteur du moteur FNAEG, CODIS a été utilisé en tant que système de secours afin de pouvoir effectuer les rapprochements³². En ce qui concerne le délai de réponse, le ministère de l'Intérieur estime que la mise en place prochaine d'une configuration plus puissante du moteur FNAEG résoudra en partie les difficultés actuelles. En tout état de cause, dans la configuration actuelle, l'opérateur souhaitant enrichir le fichier doit donc saisir deux fois les données nécessaires : dans CODIS et dans le moteur FNAEG.

Par ailleurs, un des buts du dispositif « empreintes génétiques » est de permettre les échanges entre pays³³. Aussi le système ne peut-il rester franco-français. De ce point de vue, plusieurs interlocuteurs de la mission se sont montrés sceptiques sur le choix du moteur de recherche FNAEG, écartant à terme un CODIS international et régulièrement mis à jour. Ce choix risque en effet de pénaliser le système français en le marginalisant et en le rendant difficilement adaptable.

1.2.4 Recommandations pour augmenter le volume du fichier

Le constat conduit à formuler plusieurs préconisations :

1.2.4.1 Augmenter le taux de prélèvement

Pour prendre en compte l'extension du public concerné, il faut rappeler aux juridictions et aux services d'enquête que le prélèvement doit se faire le plus en amont possible sur le flux entrant, c'est-à-dire au moment de l'enquête OPJ, et notamment au moment de la garde à vue³⁴. Il serait bon de sensibiliser encore davantage les acteurs à la concrétisation de cette

³² En réalité, CODIS procède à un balayage des seules données numériques, tandis que le moteur FNAEG travaille sur les données alphanumériques (état civil, procédure, etc.). La durée du traitement se compte en minutes pour CODIS, en heures pour le moteur FNAEG.

³³ La loi LPSI de mars 2003 prévoit la possibilité d'enregistrer des données provenant d'autorités étrangères.

³⁴ La mission propose en partie 2.4 la mise en place d'un indicateur relatif au taux de prélèvement.

pratique en soulignant à nouveau l'intérêt pour la conduite des enquêtes d'un fichier d'une volumétrie importante.

Le prélèvement en vue de l'alimentation du fichier des empreintes génétiques doit devenir une procédure aussi banale que l'est aujourd'hui la prise d'empreintes digitales.

Pour ce qui est des condamnés qui n'auraient pas fait l'objet d'un prélèvement à l'entrée en établissement, la chancellerie devrait à nouveau inciter les procureurs à organiser le prélèvement avant la levée d'écrou. Il ne saurait être admis en effet que des condamnés pour crimes violents et infractions sexuelles continuent à échapper à tout recueil.

Enfin, il convient de s'assurer que les services concernés disposent des kits et des guides de bonnes pratiques qui les mettent en mesure de procéder dans de bonnes conditions à ces prélèvements.

1.2.4.2 Envisager de conserver à nouveau le prélèvement initial

Les raisons pour lesquelles il est nécessaire de conserver les prélèvements sont les suivantes :

- il apparaîtra de nouvelles techniques d'analyse, par définition inconnues aujourd'hui ;
- il peut être nécessaire de compléter les investigations (ADN mitochondrial) ou de faire de nouveaux contrôles ;
- il n'est pas garanti que l'on puisse dans ces cas retrouver la personne concernée et faire un nouveau prélèvement.

On ne peut dès lors que regretter la décision de détruire le prélèvement initial, prise par une récente circulaire de la Chancellerie en application du décret 2004-470 du 25 mai 2004 modifiant le décret FNAEG, car seul le retour à l'échantillon initial permet l'adaptation du fichier à ces situations.

Il convient donc d'envisager de réinstaurer la conservation des prélèvements initiaux.

1.2.4.3 Pousser les feux de l'informatisation

A l'évidence, dans ce dossier et au vu des informations collectées par la mission, l'informatique « ne suit pas » et explique une grande partie des retards dans le système.

C'est pourquoi la mission considère qu'une des premières urgences porte sur la mise en place du volet informatique de la chaîne « empreintes génétiques », ce qui signifie en particulier de :

- poursuivre et accélérer la démarche qui a vu la direction d'application du projet FNAEG choisir la voie de l'externalisation pour la réalisation des lots 3 et 4 ;
- diffuser un calendrier de déploiement des aménagements informatiques, afin que tous les acteurs du système adaptent en conséquence leur activité opérationnelle et leur plan de formation ;
- lancer sans délai un audit technique, confié à un consultant extérieur à l'administration, visant à décider de la suite à donner aux développements liés au « moteur FNAEG » et à décrire les possibilités fonctionnelles d'un système qui s'appuierait à titre prioritaire sur le logiciel CODIS.

2. MAITRISER LA DEPENSE BUDGETAIRE

L'examen de la maîtrise de la dépense budgétaire passe par celui du prix des analyses, de la sécurité juridique des marchés et de la recherche d'une meilleure coordination de la gestion et d'une optimisation de l'impact budgétaire.

2.1 Abaisser le prix de l'analyse

Les exigences exposées plus haut en matière de qualité ont une incidence sur le niveau des prix : ainsi, la mise à la norme ISO 17025 précitée a un coût que le laboratoire répercutera dans son prix de revient ; il en est de même de l'exigence de qualification des personnels techniciens ou de la désignation d'un responsable expert susceptible d'assurer des remplacements.

La montée en régime du fichier et sa sollicitation accrue par les services d'enquête sont également source de coûts.

Dans ce contexte, la détermination d'un prix pour les analyses « individus » aussi bas que possible – à qualité constante ou supérieure - compte tenu des possibilités du marché, est naturellement un facteur décisif d'optimisation de la charge budgétaire.

Dans le même temps, il convient de considérer le coût des mêmes analyses, telles que réalisées par les laboratoires de l'État (INPS et IRCGN).

2.1.1 *Une fixation du tarif par voie réglementaire serait contre-productive*

Le contexte rend inopportune la fixation du prix de l'analyse par voie réglementaire, au moyen d'un barème. En effet :

- le prix fixé risque d'être ou trop élevé ou trop bas ; dans le premier cas, il est inutilement coûteux pour le budget de l'État ; dans le second, il force à des économies, qui pour la plupart sont du ressort de l'administration (délais de paiement, tâches administratives) et sont susceptibles de nuire à la qualité des analyses ;
- le prix fixé peut ne pas tenir compte des évolutions technologiques qui pourraient encore conduire à un abaissement des coûts ; or, on le sait, les tarifs, une fois fixés, sont difficiles à changer.

2.1.2 *Le calcul des coûts dans les laboratoires de l'INPS et de l'IRCGN demande à être affiné*

S'agissant des laboratoires de l'INPS, nouvel établissement public administratif issu des services de la sous-direction de la police technique et scientifique du ministère de l'intérieur, aucune comptabilité analytique ne permet pour l'instant de déterminer un prix.

Or, par leur capacité de traitement, ces laboratoires auront vocation à traiter une grande partie des analyses "individus". Il est donc indispensable qu'ils mettent en place une comptabilité analytique, pour les deux raisons suivantes :

- ils ont l'obligation de facturer les demandes d'analyse faites expressément par un magistrat (art. 22 du décret du 09 novembre 2004 relatif l'INPS);
- l'explicitation de leur coût sera un indicateur utile dans l'arbitrage à faire entre les laboratoires privés et publics ; s'il est plus faible que celui du marché, les requérants

devront en tirer toutes les conséquences ; s'il est plus élevé, il faudra naturellement poser la question de la pérennité de cette activité dans ces laboratoires.

Selon le LPS de Lyon, le coût d'obtention d'un résultat (double analyse 16 loci) serait 80,20 euros sans télématique, et 65,5 €, avec télématique.

La mission a pu recueillir des éléments pour évaluer le coût d'une analyse d'une empreinte par l'IRCGN. Pour 65.000 analyses opérées dans la future unité de génotypage de masse dans un immeuble de 450 m² par 15 personnes, le coût unitaire serait de 52 €. En faisant la part de l'approximation qu'un tel coût peut contenir, on peut cependant considérer que ce laboratoire parviendrait à produire des analyses au prix du dernier marché qui était à 58 €.

2.1.3 Les prix pratiqués par les laboratoires privés sont en baisse

Les prix proposés par les laboratoires privés s'inscrivent dans une courbe descendante. La liste des éléments constitutifs du coût de revient unitaire des laboratoires privés est identique pour chacun d'eux. Mais la part de ces éléments dans le coût de revient est fonction de l'organisation propre du laboratoire, de ses choix de gestion et des volumes à traiter. Il importe donc de rechercher les facteurs qui contribuent à abaisser ces coûts.

On observe, sur une période d'un peu plus d'une année, une importante baisse du prix mais également un écart important suivant que le prix est fixé pour un individu isolé ou sur des volumes importants, dans un marché public³⁵.

Ainsi, les prix pratiqués par les laboratoires pour une empreinte isolée sont passés d'un montant compris entre 200 € et 300 € HT en 2004 à, environ, 100 €. Un laboratoire, réputé cher mais livrant des prestations de très haute qualité, est passé de 280 € à 100 €. Cependant, la mission a pu constater qu'un laboratoire pratiquait encore aujourd'hui un nombre élevé d'analyses (prélèvements opérés sur des condamnés) au tarif unitaire de 350 €.

Quant au prix fixé dans les trois marchés publics, ils sont également en baisse ; l'avant dernier marché, notifié en août 2005, pour 40.000 empreintes, était à 96 € TTC ; le dernier, portant sur 12.000 empreintes, étant à 58 € TTC (voir § 1.2.2.1.).

Il importe donc de rechercher les facteurs qui peuvent expliquer cette baisse. A cette fin, il faut déterminer les éléments du coût de revient en recherchant ceux qui sont le plus susceptibles de diminuer.

On peut identifier les charges suivantes comme composantes du coût de revient (ces données sont celles que la mission a pu recueillir dans des délais réduits, auprès de laboratoires naturellement prudents sur ces questions). Il convient de les classer suivant leur importance et le levier qu'elles constituent pour permettre une baisse du coût de revient :

- l'amortissement du matériel ; l'analyse des empreintes génétiques est opérée par des automates ; selon les responsables d'un laboratoire, dans le cas où le matériel est acheté³⁶, le coût de cet amortissement représentait 15 % du coût total de revient ; une chaîne automatisée comprend un robot manipulateur, un robot type PCR et un robot séquenceur ; le coût d'achat de chacun de ces équipements est compris entre 100.000 € et 200.000 € ; un même laboratoire peut être équipé de plusieurs de ces équipements ; selon les indications fournies par un laboratoire, l'amortissement peut

³⁵ Dans le présent rapport, le terme de « marché public » désigne les contrats conclus par le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice. Cependant, en l'espèce, les ministères n'ont pas, à dessein, suivi les prescriptions du code des marchés publics. En effet, s'agissant de prestations réalisées dans le cadre de réquisitions (unilatérales), elles ne pouvaient faire l'objet de marchés publics au sens strict du terme (voir § 2.2.). C'est pourquoi, par exemple, les ministères ont procédé à une mise en concurrence des laboratoires agréés, mais sans appel d'offres (absence de publicité).

³⁶ Le leasing est très répandu dans le secteur des laboratoires d'analyse.

être pratiqué sur trois ans mais, suivant des informations recueillies par la mission, l'amortissement d'un automate séquenceur, dont le coût est de 200.000 €, pourrait avoir été réalisé sur une seule commande importante. La vente de ces équipements est assurée par une seule entreprise "Applied Bio System". Si le coût d'amortissement incorporé au coût de revient des analyses est supérieur à celui prévu par le plan d'amortissement comptable, le coût de revient unitaire des marchés à venir devrait être allégé d'autant ;

- les charges de personnel qui se décompose en techniciens et personnel administratif ; les tâches administratives sont lourdes et peuvent représenter jusqu'à 10 % du coût de revient ; ces tâches administratives consistent notamment dans les envois au FNAEG, la transmission des résultats au requérant, la gestion du système de facturation ;
- les consommables (kits d'analyse, réactifs, divers) dont le prix varie de 14 à 20 € et qui peuvent représenter plus de 30 % du prix hors taxe du traitement d'une empreinte (dernier marché des 12 000 empreintes) ;
- les charges financières, liées notamment au délai de paiement imposé aux laboratoires ; selon les indications fournies par un laboratoire, le délai de paiement qu'il subit excède parfois 130 jours ce qui le contraint à recourir à l'affacturage (au coût de 4,2 % du montant de la facture) ; dans d'autres cas, ce coût peut être encore plus important : un représentant d'un autre laboratoire a indiqué que seuls 50 % des dossiers étaient payés dans un délai inférieur à 1 an, que 80 % des dossiers d'une année étaient payés dans un délai de 2 ans, chiffre qui se montait à 90 % pour un délai de trois ans ; ce représentant a indiqué que 10 % de ses dossiers n'étaient pas payés ; ce délai est d'ailleurs confirmé par une étude faite dans un grand tribunal de grande instance qui a démontré que 40 % des paiements des mémoires (équivalent à la facture du laboratoire) réalisés après taxation (opération de liquidation et d'ordonnancement) correspondaient à des engagements remontant à un an et plus ;
- le nombre d'analyses pratiquées pour un même échantillon (voir supra) ;
- les charges de structure telles que : rémunération du personnel scientifique ou médical, gestion du personnel, service comptable, loyers ou amortissement des immeubles, frais divers de fonctionnement (fluides, etc....) ;
- les coûts de recherche-développement.

2.1.4 Quatre facteurs permettent de réduire le coût de revient

Les données recueillies par la mission ouvrent donc quatre pistes permettant de favoriser l'abaissement du prix unitaire de l'analyse d'empreintes, et, partant, de l'impact budgétaire associé :

- le degré d'incorporation de la charge d'amortissement des équipements : si le coût d'amortissement incorporé au coût de revient des analyses est supérieur à celui prévu par le plan d'amortissement comptable, le coût de revient des marchés à venir devrait être minoré ; ainsi, un laboratoire qui aurait pratiqué un tel amortissement dans le cadre d'un marché pourrait proposer des prix plus faibles à l'avenir non seulement pour les analyses « isolées » mais aussi pour les marchés publics ; l'acquisition du matériel en leasing est également un facteur à prendre en compte ;
- l'allègement des tâches administratives imposées aux laboratoires : trois orientations peuvent être exploitées afin de réduire les coûts associés :

- la transmission au FNAEG par télématique³⁷ ;
- la suppression de la transmission des résultats au requérant ou, à tout le moins, l'allègement des documents à transmettre : on peut s'interroger sur l'utilité de la transmission des résultats puisque la finalité des prélèvements concernés est l'alimentation du FNAEG ; or, de l'aveu des laboratoires, les tâches impliquées par ces envois sont chronophages (signature, constitution du dossier, expédition) ;
- l'amélioration du système de facturation : le service apte à mandater (tribunal de grande instance) n'est pas toujours identifié au premier envoi puisque il est distinct du requérant (OPJ dans la plupart des cas) ; ceci impose au laboratoire de renouveler l'envoi ; le regroupement de l'envoi des factures contribue aussi à la réduction des coûts ;
- le délai de paiement des mémoires : il s'agirait de le limiter à deux mois, ce qui peut impliquer une réorganisation de la cellule de paiement au sein des tribunaux de grande instance ;
- le recours au marché public : on observe que le prix d'un traitement d'analyse dans le cadre d'un marché correspond à la moitié du prix pratiqué hors marché ; c'est donc à l'évidence une voie à préconiser :
 - l'effet volume porte sur plusieurs des éléments constitutifs du coût : coûts de structure par unité produite, coût unitaire du recours à du personnel temporaire (administratifs et techniciens) dédié à la réalisation du marché, allègement de la gestion des paiements, meilleure anticipation de la charge de production du laboratoire ;
 - l'impact de la variation du volume de production sur la taille de l'effectif nécessaire se fait par seuils successifs dont la mission ne peut cependant donner une quantification, faute de temps ;
 - l'administration se met en position de force lorsque elle est appelée à faire traiter des volumes importants, ce qui n'est évidemment pas le cas des OPJ ou des magistrats traitant isolément un nombre limité d'empreintes à analyser, ou habitués à confier leurs expertises à un même laboratoire ;
 - le marché doit prioritairement porter sur des flux : en effet, s'il porte sur des stocks, les empreintes concernées auront déjà fait l'objet d'un enregistrement par les laboratoires de l'État, enregistrement qui sera inutile puisqu'il devra être renouvelé par le laboratoire privé missionné pour effectuer le traitement.

2.2 Garantir la sécurité juridique des marchés publics

2.2.1 Les facteurs de fragilité juridique des marchés publics en matière d'analyses génétiques

Qu'ils aient été réalisés sous la forme de marchés publics en bonne et due forme ou de contrats *ad hoc*, les « marchés » passés par le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice sont entachés de failles juridiques.

Tout d'abord, le recours au marché public pour les achats de prestations relevant des frais de justice suppose que cette matière entre dans le champ de ces marchés. Le code ne comporte

³⁷ Le laboratoire de PTS d'Écully a évalué à 18% la réduction du coût des analyses individuelles, dans le cas où il bénéficierait de liens télématiques avec le service du FNAEG, les OPJ et les magistrats (coût unitaire passant de 80,20 à 65,50 E).

aucune disposition spécifique concernant les frais de justice. Le recours au marché public ne paraît donc pouvoir être exclu pour les achats de prestations d'analyses d'empreintes génétiques à visée judiciaire.

Mais les conditions de prescription et de paiement de ces analyses paraissent en revanche contraires aux règles mêmes d'exécution du contrat que constitue le marché public.

S'agissant de la prescription, elle est réalisée suivant une réquisition prise par un OPJ ou un magistrat. Il s'agit d'un acte unilatéral, en dehors du champ des règles d'un contrat, par lequel est déterminé le contenu de la mission confiée à un expert et le choix de celui qui l'exécute. Or le prescripteur, tiers par rapport au contrat portant le marché public, n'est évidemment en rien tenu par les stipulations de ce marché et notamment par le choix du ou des laboratoires tenus d'exécuter les analyses et le prix retenu ; la solution consistant pour sortir de cette impasse à demander aux prescripteurs de choisir le laboratoire prévu par le marché peut être efficace mais fragilise la réquisition, en tant qu'acte unilatéral de puissance publique.

Deux cas doivent en effet être distingués :

- soit le marché porte sur un stock, constitué de prélèvements adressés à un laboratoire par suite d'une réquisition ; en ce cas, la livraison au laboratoire retenu dans le marché est contraire aux réquisitions elles-mêmes qui, pour l'analyse des prélèvements en cause, avaient précisément désigné un laboratoire, qui en définitive n'exécutera pas l'expertise ; le résultat pourrait faire l'objet d'une contestation en raison du non respect de la réquisition initiale ;
- soit le marché porte sur un flux ; le prescripteur doit en ce cas systématiquement désigner dans l'acte de réquisition le laboratoire désigné dans le marché public ; le régime de la réquisition vient alors se heurter à celui du contrat ; le requérant perd alors sa liberté de choix.

S'agissant du paiement, celui-ci suppose une taxation par un magistrat ou une certification par un greffier (suivant le montant de la créance) ; ces actes liquident la créance et ordonnent son paiement par le comptable. La taxation ou la certification permettent une appréciation du « prix » demandé et notamment sa réduction³⁸. Or, cette fixation du montant à payer est opérée par un tiers par rapport au marché public, sans lien avec le prix fixé dans le contrat, qui demeure la « loi des parties ». Ces actes n'ont pas leur place dans l'exécution du contrat et se trouvent même en contradiction avec son intangibilité.

Le circuit prescriptions/taxations encourt trois reproches :

- il est inutile pour l'alimentation en masse d'un fichier ;
- il est incompatible avec les règles des marchés publics ;
- l'OPJ et le magistrat n'ont pas une connaissance suffisante du marché (qualité des prestations et prix pratiqués) pour procéder à un choix éclairé en termes de prix.

2.2.2 Sortir du régime de l'expertise

C'est pourquoi la mission préconise de « sortir » du régime des expertises les analyses pratiquées en vue d'alimenter le FNAEG. Cette déqualification juridique aurait notamment pour avantage de renouer avec les circuits de droit commun en matière budgétaire et

³⁸ En effet, dans le régime financier de la réquisition, le prestataire n'est pas payé d'un prix établi sur facture, il est indemnisé à partir d'une demande qu'il présente, sous la forme d'un mémoire, à l'autorité requérante. Les termes de taxation et de certification sont pris dans leur acception judiciaire.

comptable. A l'instar de la prise d'empreintes digitales, le prélèvement biologique en vue de l'alimentation du FNAEG deviendrait un acte banal de signalisation au fichier ; on passerait d'une procédure judiciaire d'expertise à une procédure administrative de droit commun.

2.3 Ordonner le processus de gestion administrative

2.3.1 *La chaîne unissant les différents acteurs n'est pas coordonnée*

Les acteurs de la chaîne sont multiples : magistrats du siège et du parquet, services budgétaires et comptables des juridictions, OPJ de la police nationale et de la gendarmerie nationale, établissements pénitentiaires, laboratoires de la police nationale (INPS) et de la gendarmerie nationale (IRCGN), laboratoires du secteur privé, service gestionnaire du FNAEG.

Dans un contexte de recours accru aux empreintes génétiques comme moyen de preuve, les relations opérationnelles entre ces acteurs sont mises sous tension, ce qui se traduit par une dérive en matière de stocks, de délais, et, partant, de coûts. Il en résulte également des négociations difficiles et répétées en matière de répartition budgétaire de la charge des analyses, entre les trois ministères concernés (justice, intérieur, défense).

Or, dans la situation qui prévaut aujourd'hui, personne n'a la responsabilité de l'ensemble de la chaîne, laquelle n'est pas identifiée comme un projet en tant que tel. La régulation ou la coordination intervient au coup par coup, notamment par des échanges entre la justice et l'intérieur, ou à l'occasion de crises, comme celle née de l'ampleur des stocks de prélèvements en attente. L'efficacité globale est médiocre, du fait de l'existence de coûts évitables, à chaque étape de la chaîne, résultant de la façon dont elle est organisée au plan administratif, informatique, matériel, géographique, humain... Les développements qui précèdent en sont autant d'illustrations.

2.3.2 *Désigner un coordonnateur interministériel*

A une politique fortement interministérielle doit répondre une gestion de même nature. La mission recommande de s'orienter vers un processus interministériel et de mettre en place une fonction de gestion de l'ensemble de la chaîne, dans les conditions suivantes :

- désigner un directeur de projet, compétent en matière de gestion du projet, d'organisation et de coordination des acteurs, et de synthèse opérationnelle et budgétaire ;
- mettre à disposition de la direction de projet un groupe interministériel, constitué d'agents émanant des différentes parties prenantes, affectés à temps partiel au projet ;
- donner comme terme à la fonction de direction de projet, le moment où la chaîne sera parvenue à maturité, c'est-à-dire lorsque la phase de croissance du FNAEG sera terminée.

La mission du directeur de projet consisterait notamment à :

- créer les conditions, pendant la phase sensible de montée en puissance du fichier, d'un fonctionnement fluide entre acteurs, avec un objectif central de résorption des délais et des stocks dans l'ensemble de la chaîne ;
- s'assurer que les conditions techniques et opérationnelles de ce régime de montée en puissance ne viennent pas altérer la solidité juridique des données figurant au fichier, du fait de l'arbitrage qui privilégierait le volume aux dépens de la qualité ;

- conduire les discussions interministérielles liées au projet, en particulier pour ce qui concerne les aspects budgétaires ; le directeur de projet serait responsable de l'optimisation de la dépense budgétaire correspondante ;
- s'assurer de la fiabilité des indicateurs d'activité et de performance associés au projet ; ainsi que du respect des objectifs ; le directeur de projet serait ainsi associé à l'élaboration du système d'information et à sa gestion ;
- concevoir, organiser et mettre en place la chaîne centralisée de traitement administratif des demandes d'analyses, si cette option est retenue (voir 3).

Le directeur de projet pourrait être rattaché au secrétariat général du ministère de la justice, pour deux raisons :

- plusieurs directions de ce ministère sont concernées (DACG, DAP, DAGE) ;
- élément de la politique judiciaire, il est naturel que le projet relève au premier chef de la Chancellerie, même s'il repose sur des forces humaines, matérielles et budgétaires positionnées principalement au ministère de l'intérieur ou de la défense.

Quant au profil du directeur de projet, la mission recommande de confier le poste à un cadre de haut niveau, rompu à la gestion, à la conduite de projet et à la négociation interministérielle. Il n'est pas indispensable qu'il soit issu de la magistrature ou de la police nationale.

Il aurait pu être imaginé une solution plus classique, sous la forme d'un renforcement et d'une meilleure structuration des échanges qui ont d'ores et déjà lieu entre les principaux acteurs concernés. Mais le besoin de coordination, conjugué à la nécessité de réussir le développement du FNAEG, a fait pencher la mission pour une organisation en direction de projet.

Le passage à une gestion interministérielle du projet n'ira pas de soi. Il est donc indispensable d'inviter les acteurs à coopérer davantage. La mission préconise de mettre en place un programme de sensibilisation et de formation associant tous les partenaires de la chaîne.

2.3.3 Mettre en place un système d'information logistique et budgétaire

Le manque d'information sur le fonctionnement de la chaîne (absence de tableau de bord renseignant sur les flux et les coûts) empêche les décideurs publics d'opérer des choix éclairés, guidés par la recherche d'efficacité.

Si l'on prend comme référence le volume des crédits publics engagés ou en voie de l'être dans l'opération, l'enjeu global est double :

- une meilleure connaissance prévisionnelle des événements et des flux, gage de fiabilité des estimations budgétaires de la chaîne « empreintes génétiques » ;
- une plus forte efficacité des crédits alloués.

La solution interministérielle préconisée par la mission suppose d'investir dans un système d'information embrassant l'ensemble de la chaîne : de la prescription d'une analyse jusqu'à sa liquidation par le TGI, en passant par les flux FNAEG. Placé sous la responsabilité de la direction de projet, ce système d'information opérationnel (gestion des flux) serait en lien avec le système d'information budgétaire des acteurs ayant une capacité de décision en matière de financement (justice, intérieur, défense).

2.4 Optimiser l'impact budgétaire sur la durée

2.4.1 Appréhender d'une façon exhaustive la charge budgétaire

La mission a cherché à évaluer l'effort budgétaire que devra consentir l'État en vue de développer l'usage des empreintes génétiques en matière de preuve, appuyé sur un FNAEG volumineux et fiable. A ce stade, il s'agit d'estimer la charge relative aux seules analyses individues, réalisées dans le but d'enrichir le fichier.

Il a été procédé en deux temps :

- revue des données budgétaires connues aujourd'hui ;
- extrapolation de ces données sur les années 2006 et 2007, en fonction du scénario de développement préconisé.

2.4.1.1 Parcellaires, les données disponibles aujourd'hui ne permettent pas de calculer le coût complet d'une analyse individu en vue d'alimenter le fichier

Il a été difficile, dans le temps imparti à la mission, de rassembler les données éparées portant sur le coût budgétaire actuel de la chaîne. Ces données restent donc fragiles et nécessiteraient d'être affinées, en particulier dans les domaines suivants :

- les coûts complets des laboratoires de la police ne seront connus qu'au moment où seront finalisés les calculs permettant de déterminer le montant de la subvention que versera l'État à l'établissement public en 2006 ; par ailleurs, cette subvention ne couvrira pas les dépenses de personnel, les effectifs continuant d'être rémunérés, au moins pour 2006, par leur employeur actuel ;
- le programme « Police nationale » (action n° 5) indique l'existence d'une enveloppe de crédits de paiement de 7,5 millions d'euros pour le « grand projet transversal FNAEG », mais les données recueillies par la mission n'ont pas permis d'établir la façon dont a été constitué ce montant.

Les éléments disponibles sont les suivants :

- en ce qui concerne les coûts directement liés aux analyses individus :
 - le coût d'achat unitaire d'un kit de prélèvement est de 6,50 € HT, soit 7,77 € TTC (marché passé par le ministère de l'intérieur) ;
 - les coûts liés à la constitution du dossier de réquisition et à l'acheminement des prélèvements vers les laboratoires (par voie postale ou autre) ne sont pas connus (voir paragraphe 1122) ;
 - l'INPS estime à 80,20 € le coût unitaire de réalisation d'une analyse individu par son unité de génotypage de masse (125 000 analyses par an), sans prendre en compte l'ensemble des coûts, notamment certains coûts de structure ;
 - l'IRCGN estime ce même coût à 52,25 € (UGM à 65 000 analyses par an), sur la base d'un calcul qui a pour ambition de prendre en compte tous les coûts, directs ou indirects ;

- la même prestation réalisée dans le secteur privé peut être estimée à 60 euros, voire moins si la mise en concurrence et l'évolution des techniques continuent de produire leurs effets³⁹ ;
- les coûts liés à la gestion administrative du paiement par les juridictions des prestations dues aux laboratoires privés ou aux laboratoires de l'État ne sont pas connus ;
- en ce qui concerne les dépenses non spécifiques à la chaîne « analyses individus », mais qui lui sont indispensables dans le cadre de la montée en régime du fichier :
 - les coûts du service gestionnaire du FNAEG seraient de 560 000 € par an en moyenne sur la période 2004 à 2006, compte tenu des importants travaux de relogement réalisés en 2005, mais cette estimation, qui demande à être vérifiée, ne comprend ni les dépenses de personnels permanents ni les coûts de structure.
 - les dépenses liées aux développements informatiques sont estimées à 550 000 € pour les années 2005 à 2007 mais il existe par ailleurs une estimation de 1 million € (source : DSIC du ministère de l'intérieur).

Au bout du compte la mission a renoncé à proposer une estimation du coût complet unitaire d'une analyse individu réalisée en vue d'alimenter le fichier, notamment pour les raisons suivantes :

- les données collectées demandent à être vérifiées (bases et paramètres de calcul) ;
- au sein des dépenses non spécifiques aux analyses individus, la part qui pourrait être imputée aux analyses individus n'est pas connue ;
- certains coûts ne sont pas connus.

La mise à plat de ces éléments, notamment en vue de connaître la décomposition des coûts du système et d'établir des prévisions budgétaires de qualité, sera l'une des tâches prioritaires du directeur de projet dont la mission recommande la désignation.

Il s'agira, entre autres, de disposer d'un tableau de synthèse tel que présenté ci-dessous, embrassant l'ensemble des coûts du dispositif :

<i>Domaine</i>	<i>Objet</i>
Ensemble de la chaîne	système d'information (dont liens télématiques) formation
Prescripteurs (magistrats ou OPJ)	consommables pour prélèvements frais d'acheminement vers les laboratoires autres dépenses
Laboratoires de l'État : INPS et IRCGN	matériel technique de labo consommables pour analyses autres dépenses de fonctionnement dépenses de personnel autres dépenses
Autres laboratoires	marchés publics analyses analyses hors marchés publics

³⁹ Il faut noter à cet égard que toute tentative de comparaison entre prestataires, qu'ils soient publics ou privés, doit tenir compte de leurs différences de pratiques (protocoles de travail).

FNAEG	dépenses de fonctionnement
	dépenses de personnel
	autres dépenses

2.4.1.2 L'impact budgétaire dépendra du prix relatif public/privé et du degré de sollicitation de l'un ou l'autre secteur de production

Dans les conditions actuelles (données lacunaires ou hétérogènes), l'extrapolation budgétaire des phases de développement du fichier (jusqu'en 2010), selon un scénario de montée en puissance, puis de croisière (au-delà), ne peut être menée de façon satisfaisante.

Toutefois, afin d'évaluer la charge budgétaire susceptible de peser sur les années 2006 et 2007, du fait de la réalisation des analyses destinées à alimenter le FNAEG, la mission propose d'envisager trois situations : la première, la plus mauvaise où le coût unitaire complet des laboratoires d'État serait de 100 €⁴⁰, la deuxième où il serait de 60 € et la dernière, la plus favorable, où il serait de 40€.

Trois cas sont donc présentés, fonction de ce prix unitaire, pour une hypothèse de 400 000 empreintes individus à partir de 2006 et un taux de paiement de 60% des laboratoires privés par les TGI dans l'année de prescription.

C A S 1	2006					2007				
	Prix unitaire	Volume	Montant en m €	Budget 2006 en m €	Report budgétaire en m €	Prix unitaire	Volume	Montant en m €	Budget 2007 en m €	Report budgétaire en m €
Public	100	100 000	10	10		100	200 000	20	20	
Privé	60	300 000	18	11	7	60	200 000	12	14	5
			28	21	7			32	34	5

C A S 2	2006					2007				
	Prix unitaire	Volume	Montant en m €	Budget 2006 en m €	Report budgétaire en m €	Prix unitaire	Volume	Montant en m €	Budget 2007 en m €	Report budgétaire en m €
Public	60	100 000	6	6		60	200 000	12	12	
Privé	60	300 000	18	11	7	60	200 000	12	14	5
			24	17	7			24	26	5

C A S 3	2006					2007				
	Prix unitaire	Volume	Montant en m €	Budget 2006 en m €	Report budgétaire en m €	Prix unitaire	Volume	Montant en m €	Budget 2007 en m €	Report budgétaire en m €
Public	40	100 000	4	4		40	200 000	8	8	
Privé	60	300 000	18	11	7	60	200 000	12	14	5
			22	15	7			20	22	5

Selon cette estimation, on constate que si le coût des laboratoires d'État est de 100 € pour le traitement d'une empreinte, l'impact budgétaire serait en 2007 de 34 millions € ; pour un coût de 60 €, cet impact serait de 26 millions € ; dans l'hypothèse la plus favorable, soit un coût de 40 €, il serait de 22 millions €.

Si les laboratoires d'État parviennent à se mettre au niveau des prix du marché (cas 2), l'économie budgétaire réalisée en 2007 serait de 8 millions € ; elle serait en 2006 de 4 millions €.

⁴⁰ Hypothèse qui paraît aujourd'hui au-dessus des prix que pourraient pratiquer les laboratoires d'État, qui n'ont cependant pas une comptabilité analytique permettant de restituer leur coût complet.

2.4.2 *Fixer la répartition de la charge budgétaire entre missions au sens de la LOLF*

2.4.2.1 **Aujourd'hui, une répartition budgétaire au coup par coup de la charge des analyses**

Les modalités de financement des analyses n'étant pas fixées, les ministères sont régulièrement amenés à négocier sur cette question⁴¹.

Invoquant le principe du « *prescripteur payeur* » et l'étroitesse de son budget, le ministère de la justice n'a jusqu'à maintenant accepté de ne prendre en charge que les dépenses consécutives à des prescriptions d'analyses émanant directement de la sphère justice (essentiellement, juges d'instruction et parquet).

Il a fallu l'arbitrage interministériel du 17 décembre 2004 pour amener le ministère de la justice à déroger à cette position, dérogation limitée toutefois au contexte d'externalisation des analyses par le biais de marchés publics.

De son côté, le ministère de l'intérieur milite pour une prise en charge par le ministère de la justice d'une partie des dépenses, ayant trait aux analyses.

L'arbitrage interministériel précité demandait aux différents ministères impliqués de trouver un arrangement durable en matière de répartition des dépenses de la chaîne :

« (...) - le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le ministère de la défense, le ministère de la justice et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie travailleront conjointement pour définir, avec le double objectif de développer le fichier national automatisé des empreintes génétiques et de responsabiliser les acteurs, un mode de répartition et d'imputation pérennes, ainsi que l'équilibre entre laboratoires publics et privés en vue de l'exercice 2006. »

A ce jour, cette décision n'a pas été suivie d'effets. Les ministères ont préféré s'entendre sur des modes de répartition à horizon limité. Ainsi, pour ce qui concerne l'exercice 2006, une réunion tenue en octobre 2005 a permis aux trois ministères de définir les clés de répartition suivantes différentes de celles de 2005, à partir d'une hypothèse de 200 000 analyses à réaliser dans l'année⁴²:

	2005 (résorption de stocks)		2006	
	nb d'analyses	%	nb d'analyses	%
justice	40 000	33,9%	48 000	24,0%
intérieur	38 000	32,2%	110 000	55,0%
défense	40 000	33,9%	42 000	21,0%
total	118 000	100 %	200 000	100 %

41 C'est le seul sujet budgétaire qui fait débat entre les ministères. Le ministère de l'intérieur accepte de financer seul les kits de prélèvement buccaux, qu'ils soient utilisés par les policiers, les gendarmes ou les établissements pénitentiaires, sur réquisition du parquet. De même, le fait que le ministère de l'intérieur assume seul le financement du FNAEG est accepté par tous les acteurs.

42 Le ministère de la justice n'a pas donné son accord à cette répartition de la charge.

La situation actuelle est donc celle d'une prise en charge budgétaire « à l'année », dont le format de répartition peut évoluer, et où prévaut une confusion qui s'explique en partie par le fait que coexistent des arguments de :

- « gratuité », en réalité non facturation : il est prévu que les laboratoires de l'INPS ne factureront pas les analyses prescrites par les OPJ (à l'instar de ce que pratique l'IRCGN) ;
- tarification : ces mêmes laboratoires factureront les analyses prescrites par les magistrats (à l'instar de ce que pratique l'IRCGN) ;
- transfert de charges : les laboratoires de la police réalisent, sans les facturer, les analyses prescrites par les OPJ gendarmes, pour la part que ne peut traiter l'IRCGN⁴³; les kits de prélèvement utilisés dans les établissements pénitentiaires sont financés par le ministère de l'intérieur.

2.4.2.2 Fixer un mode de répartition simple, pérenne et respectueux des attributions des acteurs

La mission propose qu'un arbitrage interministériel tranche la question du portage budgétaire des analyses génétiques pour les années à venir, ce qui conduirait à ne plus confier aux ministères concernés le soin de définir les termes de l'arrangement.

Celui-ci pourrait s'inspirer de quelques principes clairs privilégiant la simplicité des procédures et traduisant le fait que ce sont plusieurs programmes budgétaires, portés par trois ministères, qui concourent à une même politique judiciaire :

- les analyses sont financées par le budget de l'autorité prescriptrice, qu'il s'agisse d'un magistrat (ministère de la justice), d'un OPJ de la police (ministère de l'intérieur) ou d'un OPJ de la gendarmerie (ministère de la défense) ;
- l'autorité prescriptrice choisit le canal prestataire, en fonction des circonstances de l'espèce (en particulier, l'urgence), étant entendu que les prescripteurs qui n'opteraient pas pour un laboratoire d'Etat seraient sensibilisés à l'intérêt de choisir un prestataire ayant conclu un marché public ;
- les analyses réalisées par les laboratoires d'Etat font l'objet d'une facturation, quelle que soit la qualité du prescripteur :
 - pour l'INPS (voir 2.4.4) : cette solution va de soi, s'agissant d'un opérateur doté de la personnalité morale et de l'autonomie budgétaire ; il y a donc lieu de modifier le dispositif prévu par les articles 22 et 23 du décret portant création de l'INPS ;
 - pour l'IRCGN (service en régie) : ce laboratoire facture déjà ses prestations aux prescripteurs ne relevant pas du ministère de la défense ; un dispositif de facturation interne devra être mis en place, ne serait-ce que pour identifier le coût des analyses demandées par les OPJ gendarmes.

La formule proposée par la mission présente d'autres avantages :

- introduction d'un mécanisme de régulation des flux par le prix, puisque tous les prestataires, qu'ils soient publics ou privés, affichent un prix ;
- contribution à la clarté des coûts, élément indispensable à la pertinence des choix à opérer en matière de budget, d'effectifs ou d'organisation de la chaîne ;

⁴³ Lorsque l'unité de génotypage de masse de la gendarmerie sera en fonction, l'ensemble des analyses prescrites par les OPJ gendarmes seront traitées par cette unité.

- tendance à responsabiliser les acteurs, ce qui répond à un des objectifs de la décision interministérielle de décembre 2004.

Parce qu'elle poserait des difficultés de mise en oeuvre, la mission a écarté l'option qui consisterait à spécifier le régime budgétaire en fonction de la nature de l'analyse demandée (distinction entre les analyses individus « de masse », destinées à enrichir le FNAEG, et les autres analyses⁴⁴).

2.4.3 Mettre l'ensemble sous tension en introduisant une mesure de la performance

Afin de mieux mesurer la façon dont est menée l'activité qui pourrait être dénommée « Recours aux empreintes génétiques comme moyen de preuve » et qui ferait référence aux actions concernées des différents programmes contributeurs, la mission recommande de mettre en place les indicateurs suivants :

- taux de prélèvement : rapport entre le nombre de personnes susceptibles de faire l'objet d'un prélèvement et le nombre de personnes effectivement prélevées ;
- productivité des services en charge du prélèvement : rapport entre le nombre de prélèvements réalisés et le nombre d'OPJ habilités à les faire pratiquer ;
- taux d'inscription au FNAEG : rapport entre le nombre de personnes susceptibles d'être inscrites au fichier et le nombre de personnes effectivement inscrites ;
- délai d'inscription au FNAEG : délai moyen entre le moment où un prescripteur envoie pour analyse un prélèvement et le moment où il est prévenu de l'inscription au FNAEG du profil correspondant ;
- efficacité du FNAEG : rapport entre le nombre de profils inscrits au FNAEG et le nombre de rapprochements réalisés⁴⁵ ;
- coût unitaire moyen d'un rapprochement : rapport entre la somme des coûts annuels de la chaîne et le nombre de rapprochements réalisés.

La bonne tenue de ces indicateurs repose sur la collecte de données physiques et financières en différents points de la chaîne (ce que permettra le système d'information préconisé au 2.3.3).

Il conviendra en particulier de prévoir dans la nomenclature du plan comptable de l'État une subdivision des comptes compatible avec cet objectif de collecte d'informations. Ainsi deux sous-comptes doivent être créés : « analyses individus » et « analyses traces »⁴⁶.

Au plan de la structure budgétaire, il est évident que, s'agissant d'une politique demandant une coordination étroite entre plusieurs ministères, il y a lieu de s'assurer de la bonne articulation entre les différents programmes budgétaires concourant au dispositif, en particulier au moment de l'élaboration du PLF et de la programmation budgétaire initiale :

44 Les analyses « de masse » ne relèvent pas de l'expertise, mais d'une prestation de droit commun. Ainsi conçue, la dépense correspondante ne relèverait plus des frais de justice, dans leur acception actuelle. Les autres analyses (dont celles portant sur des traces) continueraient de relever du domaine de l'expertise (imputation sur les frais de justice).

45 Le programme « Police nationale » (PLFI 2006 – p 27) évoque dans l'objectif n° 10 (« Améliorer le taux d'élucidation des crimes et délits ») le nombre de délinquants identifiés par empreintes génétiques, sans davantage de précision.

46 La direction générale de la comptabilité publique n'est pas favorable à cette formule de subdivision du compte PCE n° 61367 « Honoraires – analyses génétiques », proposée en mars 2005 par la direction des services judiciaires. Tant que le ministère de la justice ne sera pas en mesure d'opérer cette distinction dans ses outils comptables internes et d'en garantir la fiabilité, seule la subdivision du compte PCE permettra à ce ministère de réaliser un suivi analytique des dépenses concernées.

- programme « Police nationale » de la mission « Sécurité » (action n° 5 « Police judiciaire et concours à la justice ») ;
- programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité » (action n° 3 « Police judiciaire et concours à la justice ») ;
- programme « Justice judiciaire » de la mission « Justice » (action n° 2 « Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales »).

2.4.4 Accélérer l'évolution de l'INPS vers l'autonomie budgétaire et tarifaire

2.4.4.1 Accélérer l'émancipation budgétaire du jeune établissement public

D'après les informations collectées par la mission, la subvention que l'établissement va recevoir de l'État en 2006 ne portera pas sur les dépenses de personnel (qui continueront d'être gérées par le ministère de l'intérieur) et l'INPS n'a pas entrepris la conclusion des marchés publics qui lui permettraient d'être autonome vis-à-vis du ministère.

La mission estime que la logique ayant conduit à la création de cet opérateur de l'État doit être menée à son terme, ce qui signifie que le budget de l'INPS doit prévoir dès 2006 l'ensemble des dépenses et recettes afférentes à son activité.

2.4.4.2 Activer dès que possible toutes les fonctionnalités tarifaires de l'INPS

Il faut mettre sans délai l'INPS en état de percevoir des recettes auprès des prescripteurs. Pour le moment, l'établissement a prévu de facturer les analyses prescrites par les magistrats, conformément aux dispositions précitées de son décret constitutif, et de fournir au moins un devis aux autres prescripteurs, à titre d'information sur les coûts.

La mission estime qu'en sa qualité d'opérateur de l'État, autonome juridiquement et budgétairement, l'institut doit facturer l'ensemble de ses prestations, quel qu'en soit le prescripteur, OPJ de la police, OPJ de la gendarmerie ou magistrat.

L'impact sur le budget de l'État sera globalement nul ; en revanche, les dotations ministérielles devront être adaptées en conséquence⁴⁷.

2.4.4.3 Viser l'autonomie au 1^{er} janvier 2007

L'année 2006 sera pour l'établissement son premier exercice entier de fonctionnement. Il doit la mettre à profit pour réussir la transition entre le service de l'État qu'il était et l'opérateur qu'il est amené à devenir.

En ce qui concerne ses recettes, il conviendrait que la subvention qu'il recevra de l'État au titre de 2007 soit représentative d'une dotation en fonds de roulement ou d'une aide à l'investissement, et ne couvre pas les autres dépenses, censées être financées par les recettes d'exploitation.

⁴⁷ En tenant compte, notamment, de l'effet TVA en matière de subvention et de facturation.

2.4.5 *Faire un bilan coûts/avantages du choix de doter l'État d'unités de génotypage de masse et en tirer les conséquences*

A la suite des travaux de la mission RIERA relative à la montée en régime du FNAEG, l'État a décidé d'un plan d'action qui prévoyait entre autres mesures l'installation de deux unités de génotypage de masse (UGM), l'une à Écully (INPS), l'autre à Pontoise (IRCGN).

Ces deux unités automatisées sont similaires à celles existant dans le secteur privé.

A la suite des entretiens qu'elle a menés, la mission n'a pu expertiser les arguments qui ont pu fonder un tel choix, évoqués par les différents services consultés :

- l'État disposait déjà de laboratoires d'analyse à finalité judiciaire ; il était donc normal de s'appuyer sur ce potentiel, en le développant pour répondre à la progression attendue du nombre d'analyses à réaliser ;
- l'État ne peut se permettre de dépendre de façon trop marquée du secteur privé pour procéder à des prestations d'analyse destinées à alimenter un fichier dont la permanence et la fiabilité doivent être irréprochables ; l'État doit donc maîtriser en interne une partie substantielle de l'activité ;
- de façon générale, dans tous les cas où l'État choisit de réaliser pour son propre compte des prestations relevant habituellement du marché, il est coutumier de « donner » une partie de l'activité au secteur privé ; dans ces conditions, un partage à part égale entre le public et le privé, tel que celui sous-tendu par l'arbitrage interministériel de décembre 2004, ne doit pas étonner ;
- à l'époque où la décision d'investir dans des UGM a été prise (fin 2004), le prix pratiqué par les laboratoires privés était supérieur au coût unitaire observé dans les laboratoires de l'État⁴⁸, et personne n'avait anticipé la chute des prix provoquée par le recours aux marchés publics.

Ce dernier élément ne fait pas de doute. Les autres méritent d'être discutés. En tout état de cause, l'évaluation des conséquences de ce choix stratégique –doter l'État d'une capacité d'analyse de dimension industrielle- doit être menée. Ce bilan coûts/avantages viserait à estimer l'impact à long terme de ce choix, du point de vue budgétaire, bien évidemment, mais aussi en termes de qualité et d'efficacité d'ensemble du système « empreintes génétiques ».

Pour l'heure, le seul élément sur lequel on peut s'appuyer concerne le coût unitaire d'une analyse individu : 58 euros dans le secteur privé, entre 52 et 80 euros dans les laboratoires d'État (sans tenir compte de l'ensemble de leurs coûts).

⁴⁸ A l'issue de calculs réalisés en 2004 à l'initiative du ministère de la justice (DAGE), qui n'ont pas été expertisés par la mission.

3. CENTRALISER LE CIRCUIT DES DEMANDES D'ANALYSE « INDIVIDUS » : UNE SOLUTION POSSIBLE

3.1 Le dispositif actuel ne favorise pas le jeu du marché et freine les flux

Le dispositif tel qu'il fonctionne actuellement rencontre trois difficultés majeures :

- il est coûteux en raison des prix pratiqués par certains laboratoires ;
- il génère des stocks qui sont résorbés au fil des disponibilités budgétaires par des marchés publics lancés dans l'urgence, non exempts de failles juridiques ;
- sa montée en puissance est trop lente.

L'explication de cette impasse est à rechercher dans l'organisation même de la chaîne qui va du prescripteur au dépôt au FNAEG de résultats d'analyse. Celle-ci comporte une multiplicité de prescripteurs, une multiplicité de payeurs, et un nombre élevé de laboratoires susceptibles de procéder au traitement des empreintes. Dans un contexte aussi complexe où les responsabilités sont éparpillées, il est quasiment inévitable que les prix, les volumes et donc l'impact budgétaire ne soient pas maîtrisés.

L'organisation actuelle ne se justifie pas pour des actes qui sont répétitifs, identiques, portant sur de gros volumes et sans utilité immédiate pour le prescripteur, puisqu'il s'agit principalement d'alimenter le fichier.

3.2 Centraliser pour mieux gérer

Une solution consisterait à centraliser au niveau national le traitement administratif du flux des demandes d'analyses destinés à constituer le fichier des empreintes « individus ».

Dans un tel dispositif, le prescripteur adresserait le prélèvement « individu » avec les indications nominatives au centre administratif qui ferait procéder à l'analyse dans un laboratoire qu'il aurait choisi ou déterminé suivant un marché public à l'élaboration duquel il aurait été associé. Le laboratoire recevrait une empreinte anonymisée attaché à un seul « code barre ». Ce centre gérerait le paiement du laboratoire, assurerait les relations avec les prescripteurs et procéderait à la remise des résultats d'analyse au FNAEG.

Cette centralisation permettrait d'éviter certains des inconvénients actuels repérés par la mission. Elle apporterait des améliorations dans les domaines suivants :

- budgétaire
 - une bonne visibilité du flux de demandes d'analyses « individus » et donc de la charge budgétaire (aussi bien en AE qu'en CP) ;
 - la possibilité de sélectionner les laboratoires les plus performants, en termes de qualité et de prix notamment ;
 - une gestion du paiement des factures évitant les retards coûteux constatés ;
- logistique
 - un renforcement de la fluidité de l'alimentation du FNAEG ;
 - la possibilité d'éviter la constitution de stocks ;
 - une centralisation des tâches administratives actuellement effectuées par les laboratoires et facturées avec une marge à l'État ; cette centralisation devrait

s'accompagner d'une suppression des tâches dont l'utilité n'est pas démontrée (retour au requérant du rapport d'expertise, par exemple) ;

- éthique et juridique

- la possibilité de recourir sans risque juridique à des marchés publics ;
- la possibilité de renforcer l'anonymisation en ne remettant aucune information autre que le « code barre » aux laboratoires⁴⁹.

La « déconnexion du judiciaire » de la procédure menée, depuis la demande d'analyse jusqu'à l'inscription au FNAEG, trouve sa justification en ce que cette procédure est plus administrative que judiciaire : elle n'a pas pour objet de permettre à une enquête en cours d'avancer mais seulement de constituer un fichier en vue de faciliter d'éventuelles enquêtes ultérieures.

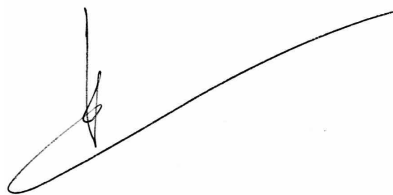
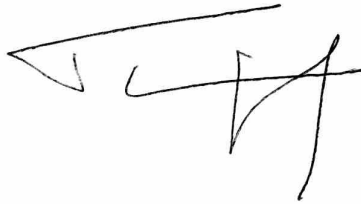

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle un tel dispositif ne serait évidemment applicable que pour les analyses « individus », à l'exclusion bien sûr des demandes de rapprochement, qui demeurent un acte judiciaire.

Par ailleurs, la déconnexion des réquisitions/taxations du circuit judiciaire impose des modifications textuelles que, faute de temps, la mission n'a pas pu approfondir.

Si un tel centre administratif était mis en place, il pourrait être placé sous la responsabilité d'un magistrat.

La mise en place d'une telle réforme pourrait être conduite par un directeur de projet dont la création est proposée par la mission (voir 2.3).

On observera, en dernier lieu, qu'un tel dispositif de centralisation existe au Pays-Bas, lequel inclut d'ailleurs le prélèvement, qui est effectué par un membre de cet organe central.

Bruno STEINMANN	Docteur Françoise LALANDE	Philippe CANNARD
		
Inspecteur général adjoint des services judiciaires	Inspectrice générale des affaires sociales	Inspecteur de l'administration

⁴⁹ Il convient en effet de rappeler que, dans la situation actuelle, les laboratoires disposent de l'ensemble des données relatives à l'état civil de la personne prélevée et à la procédure judiciaire où elle est impliquée.

ANNEXES

- Annexe 1 Lettre de cadrage de la mission
- Annexe 2 Liste des personnes rencontrées ou consultées par la mission
- Annexe 3 Liste de références
- Annexe 4 Personnes morales et physiques titulaires de l'agrément
- Annexe 5 Part de marché réalisée des laboratoires

Annexe 1 : Lettre de cadrage de la mission

**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES
FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**

Délégation à la modernisation de la gestion
publique
et des structures de l'État

Affaire suivie par : Marie-Catherine POLI

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Secrétariat général

Affaire suivie par: Flavien ERRERA

Paris, le

**Le délégué à la modernisation
de la gestion publique et des structures de l'État**

Le Secrétaire général,

À

Monsieur Bruno Steinmann
Inspecteur général adjoint
des services judiciaires

Docteur Françoise Lalande
Inspectrice à l'inspection générale des affaires sociales

Monsieur Philippe Cannard
Inspecteur à l'inspection générale de l'administration

OBJET : Mission d'audit de modernisation sur la maîtrise des frais de justice : les empreintes génétiques.

Réf : Circulaire du Premier ministre n° 5 103/SG du 29 septembre 2005.

Les frais de justice sont une part importante et en forte croissance du budget du programme « justice judiciaire (166) ». Inscrits, à compter de 2006 en crédits limitatifs, leur maîtrise constitue un enjeu budgétaire prioritaire.

Le coût de la recherche des empreintes génétiques est un poste des frais de justice dont la progression mérite d'être contrôlée. En effet, il apparaît, notamment, que la recherche de ces empreintes opérée sur des échantillons biologiques prélevés sur des personnes connues relève d'une technique suffisamment normée pour que les prix unitaires pratiqués par les laboratoires soient quasiment identiques et alignés sur les prix les plus bas du marché. Or, à ce jour, tel n'est pas le cas.

Dans une démarche de rigueur budgétaire, il importe de mettre l'administration de la justice en mesure d'obtenir ces recherches d'empreintes dans le domaine pénal au juste prix, tout en maintenant leur qualité. La mission pourra s'adjoindre à cet effet, si nécessaire, les compétences d'un cabinet d'audit-comptable spécialisé en études bio-économiques.

La mission recherchera les solutions qui permettront à l'administration de la justice de réduire le coût unitaire moyen de ces expertises.

Compte tenu de la nécessité de parvenir rapidement à des conclusions opérationnelles, la mission ne s'intéressera pas aux examens des traces biologiques provenant des personnes non identifiées. Ce sujet pourra être étudié dans un second temps, dans le prolongement de ses travaux.

1) La mission précisera les déterminants physiques du volume des réquisitions : nombre d'affaires pénales, nombres d'affaires justifiant le recours à des analyses génétiques sur personnes dénommées ... Elle établira une projection sur le nombre, dans les années à venir, des réquisitions faites en cette matière, en les classant, notamment, suivant les prescripteurs.

2) La mission présentera le circuit comptable et budgétaire du paiement de ces expertises génétiques. Elle indiquera si les conditions de restitution aux normes budgétaires des coûts complets sont réunies.

3) La mission présentera les principales caractéristiques du marché concernant la prestation d'analyse des empreintes génétique sur personne dénommée en matière pénale; s'agissant des prestataires, elle indiquera le nombre, la taille des laboratoires et la répartition entre eux des parts du marché ; s'agissant des prescripteurs, elle indiquera pour chacune des catégories de prescripteurs le volume des demandes avec des indications sur leur périodicité constatée.

Elle fournira les évaluations sur la capacité de traitement des laboratoires publics et privés telle qu'elle peut être raisonnablement envisagée dans les années qui viennent.

La mission étudiera la possibilité de confier des expertises génétiques à un laboratoire sélectionné au terme d'un marché public. A cet effet, elle recherchera si les conditions du libre jeu de la concurrence sont réunies ; elle présentera les facteurs susceptibles d'obérer la formation d'un prix de la prestation correspondant aux capacités du marché.

4) La mission exposera les conditions requises pour que les prescripteurs aient effectivement recours, le cas échéant, aux prestataires prévus par le marché public. Elle proposera une méthode permettant de réguler les flux orientés vers chacune des deux catégories de laboratoires.

5) La mission recherchera dans quelles conditions l'agrément délivré à un laboratoire, et son retrait, pourrait prendre en compte le respect par lui des prix préconisés.

Elle déterminera l'intérêt, en termes de réduction des prix, à recourir à des laboratoires qui n'auraient d'agrément que pour les recherches des empreintes génétiques sur personnes dénommées et fournira les éléments sur la faisabilité juridique d'un tel agrément. D'une façon générale, elle exposera les possibilités et l'incidence du recours aux laboratoires installés dans

les pays membres de l'Union Européenne tant pour la conclusion d'un marché public que pour la requête directe d'un prescripteur.

6) La mission fournira tous éléments permettant d'apprécier la qualité des prestations fournis par les laboratoires.

7) La mission donnera les préconisations principales relatives à l'accompagnement de la mise en place d'un marché public.

8) De manière générale, la mission identifiera les facteurs de renchérissement injustifié du coût des prestations : frais administratifs, modes de facturation, dépenses d'affranchissement, impact de la notion d'urgence sur les prix...

La mission rendra compte de l'état de ses travaux lors d'une réunion en fin du mois de novembre et remettra son rapport le 15 décembre 2005.

François-Daniel MIGEON

Marc MOINARD

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées ou consultées par la mission

MINISTERE DE LA JUSTICE

DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES

Mme Patricia DUFOUR, Chef du bureau adjoint, Bureau de la gestion financière judiciaire et de la programmation,
 M. Georges FAIVRE, Chef du section, bureau de la gestion financière et de la programmation,
 M. Philippe GOBERT, Chargé des marchés publics, bureau de la gestion financière et de la programmation,
 M. Pascal MORERE, adjoint au chef de bureau de la gestion financière judiciaire et de la programmation.

DIRECTION DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRACES

Mme Christine MOREAU, Chef du bureau, bureau de la police judiciaire,
 Mme Muriel RENARD, Magistrat
 Mme Carole FRAZIER, responsable du pôle études et évaluation,

DEPARTEMENT COMPTABLE MINISTERIEL

M. Jean-Pierre LE COQ, Chef de département.

COUR DE CASSATION

Mme Marie-Louise DESGRANGE, Magistrat.

COUR D'APPEL DE PARIS

Mme Agnès FONTANA, Magistrat, SAR de Paris.

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION DES SYSTEMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

M. Patrick DELAPORTE, chef du bureau BBPF (SDAG)
 M. Henri LOCU, chargé d'affaires au pôle identification (département sécurité)

DIRECTION GENERALE DE LA POLICE NATIONALE

CABINET DU DIRECTEUR GENERAL

M. Renaud VEDEL, directeur adjoint

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION DE LA POLICE NATIONALE

M. MOUGART, sous-directeur de la logistique
 M. Thierry DELVILLE, chef du service des technologies de la sécurité intérieure
 Mme Dominique DUYCK, adjointe au chef du bureau BBEFSP (S/D des affaires générales et financières)
 M. Alain SAUVAGEOT, chef du bureau des rémunérations et des régimes indemnitaires
 M. RIAUX, chef du bureau des marchés publics

DIRECTION CENTRALE DE LA POLICE JUDICIAIRE

M. Christian JALBY, sous-directeur de la police technique et scientifique

M. Philippe MALLET, responsable du service central d'identité judiciaire

DIRECTION CENTRALE DE LA POLICE SECURITE PUBLIQUE

M. NICOLAÏ, responsable de l'unité de gestion PTS (bureau de la délinquance urbaine et des affaires judiciaires)

INSTITUT NATIONAL DE LA POLICE SCIENTIFIQUE

M. Bernard TRENQUE, directeur

M. Michel SAVART, directeur du laboratoire de police scientifique d'Ecully

MINISTERE DE LA DEFENSE

DIRECTION GENERALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Colonel HEBRARD, directeur de l'IRCGN (institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale)

Capitaine BRARD, responsable du département génétique à l'IRCGN (institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale)

LABORATOIRES

IGNA (institut Génétique Nantes Atlantique)

Professeur Jean-Paul MOISAN, Institut Génétique Nantes Atlantique.

CODGENE

M. Rémi HIENNE, Directeur, Laboratoire d'empreintes génétiques,

M. Bertrand ROSSIGNOL, Responsable FNAEG, Laboratoire d'empreintes génétiques.

LHML (LABORATOIRE D'HEMATOLOGIE MEDICO-LEGALE) DE BORDEAUX

Professeur Christian DOUTREMEPUICH,

INTS (INSTITUT NATIONAL DE LA TRANSFUSION SANGUINE)

M. Philippe ROUGER,

Annexe 3 : Liste de références

Les textes préparant ou encadrant les empreintes génétiques sont les suivants :

Avis de différentes instances

Recommandation du Conseil de l'Europe du 10 février 1992

Recommandations Conseil Union Européenne 9 juin 1997

Avis du Comité national d'éthique en date du 15 décembre 1989

Avis de la CNIL en date du 28 octobre 1999

Avis de la CNIL en date du 24 octobre 2002

Textes législatifs

Code civil : articles 16-10 et 16-11 (utilisation des empreintes à des fins civiles)

Code pénal : articles 226-26, 226- 27 et 226-28 (sanction en cas d'utilisation non autorisée)

Code de procédure pénale : article 706-54

Code de la santé publique : articles L.1131-1 à 1131-6

Loi du 29 juillet 1994 relative au respect du corps humain

Loi 98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles

Loi 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne

Loi 2001-539 du 25 juin 2001

Loi 2003-239 du 18 mars 2003

Loi 2004-204 du 9 mars 2004

Textes réglementaires

Article R 53-9 à article R 53-21 du CPP

Article R 1131-6 à 1131-13 du CSP

-Décrets en CE

Décret 2000-413 du 18 Mai 2000 créant le FNAEG

Décret 2002-697 du 30 avril 2002 modifiant décret précédent

Décret 2004-470 du 25 mai 2004

Décret 97 109 du 6 février 1997 relatif aux conditions d'agrément des personnes habilitées à procéder à des identifications par empreintes génétiques dans le cadre d'une procédure judiciaire, modifié par décret 2002-931 du 11 juin 2002.

Arrêtés

Article A 38 du CPP

Circulaires

Circulaire DACS du 30 juin 1999 concernant la liste des personnes titulaires de l'agrément les habilitant à procéder à des identifications par empreintes génétiques

Circulaire DACG /DSJ 10 octobre 2000

Circulaire DACG/DSJ du 20 juillet 2001

Circulaire DACG : DSJ du 27 juillet 2004

Jurisprudence européenne utile

Arrêt de la cour européenne en date du 11 mars 2004 concernant une entrave de la république française à la libre prestation de services (article 49 CE)

RAPPORTS

Rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur la valeur scientifique de l'utilisation d'empreintes génétiques dans le domaine judiciaire : rapport déposé par M. C. CABAL le 7 juin 2001 devant l'Assemblée nationale (N° 3121) et le Sénat (N° 364) ;

Rapport devant l'Académie des sciences le 23 novembre 2004 de Mme N. LEDOUARIN, secrétaire perpétuelle : « des empreintes digitales aux empreintes génétiques, à la recherche de la preuve indiscutable ».

Rapport d'information sur le FNAEG déposé devant l'Assemblée Nationale en 2002 par M. LEFUR

Annexe 4 : Personnes morales et physiques titulaires de l'agrément

Statut et personne morale responsable	Laboratoire effecteur	Personne morale agréée	Personne physique agréée inscrite sur liste des experts judiciaires	Personne physique agréée non inscrite
Privé SA (vérifier)	Laboratoire hématologie médico-légale BORDEAUX	Non	1 (CA Bordeaux/ Cour Cas.)	0
Public ETS Bretagne occidentale	Laboratoire de génétique moléculaire et d'histocompatibilité BREST	Non	2 (CA Rennes)	0
Public AP-HP	Laboratoire de biochimie de l'hôpital Raymond Poincaré GARCHES	Non	2 (CA Versailles)	0
Public ETS Rhône Alpes	Laboratoire d'histocompatibilité de l'ETS de Lyon	Non	2 (CA Lyon)	0
Public Université Lyon I	Laboratoire de génétique humaine	Non	1(CA Lyon)	0
Privé SA	Institut de génétique de Nantes Atlantique (IGNA)	Oui (CA Rennes)	2 (CA Rennes, Cour Cas)	4
Public CHU Nantes	Laboratoire de génétique moléculaire	Oui (CA Rennes)	1(CA Rennes, Cour Cas)	1
Public (GIP)	Institut national de transfusion sanguine	Non	1(CA Paris)	0
Privé SAS	Laboratoire CODGENE	Oui (CA Colmar)	3 (CA Colmar)	2
Public INPS (EPA)	Laboratoire de police scientifique de LILLE	Non	3 (CA Douai)	0
Public INPS (EPA)	Laboratoire de police scientifique de LYON (ECULLY)	Non	2 (CA Lyon)	1
Public INPS (EPA)	Laboratoire de police scientifique de MARSEILLE	Non	4 (CA Aix-en-Pce)	1
Public INPS (EPA)	Laboratoire de police scientifique de TOULOUSE	Non	2 (CA Toulouse)	1
Public INPS (EPA)	Laboratoire de police scientifique de PARIS (quai de l'horloge).Site effectif : rue de Dantzi	Non	2 (CA Paris)	0
Public IRCGN Service administratif	Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale Rosny-sous-Bois Pontoise	Non	3 (CA Paris)	1
TOTAL	15	3 (2 privé, 1 public)	31	11

Source : mise à jour 27 mai 2005 Chancellerie

Au total : 15 laboratoires sont concernés. Parmi eux,

- 12 de statut public :
 - 5 dépendant de l'institut national de la police scientifique (Intérieur)
 - 1 de la gendarmerie nationale (Défense)
 - 3 d'un établissement de transfusion sanguine ou lié à la transfusion sanguine (Santé)
 - 2 d'un centre hospitalo-universitaire (Santé)
 - 1 d'une université (Education nationale)

- 3 de statut privé (à but lucratif).

Seuls 2 des 3 laboratoires privés sont agréés en tant que personne morale (CODGENE, IGNA). Un seul laboratoire public l'est (CHU Nantes).

30 personnes physiques inscrites sur la liste des experts judiciaires sont agréées, auxquelles s'ajoutent 11 personnes physiques qui ne sont pas inscrites sur une telle liste. Quatre laboratoires ne disposent que d'une seule personne physique agréée, ce qui pose la question de la permanence du service pendant les congés ou maladies de cette dernière.

Annexe 5 : Part de marché réalisée des laboratoires

Statut et personne morale responsable	Laboratoire effecteur, lieu d'implantation	Nombre empreintes génétiques réalisées en 2004/2005	Coût analyse
Privé SA	Laboratoire hématologie médico-légale BORDEAUX	Environ 1200 en 2004	300 euros soumission mise en concurrence 280 euros TTC
Privé SA	Institut de génétique de Nantes Atlantique (IGNA) NANTES	Mise en concurrence 40 000 Fin 2005 sur 6 semaines + traces+ routine	300 euros pour une trace 67 euros HT mise en concurrence
Public (GIP)	Institut national de transfusion sanguine PARIS	1277 en 2004 2275 fin oct. 2005	280 euros TTC Proposé à 120 euros TTC
Privé SAS	Laboratoire CODGENE STRASBOURG	4500 en 2004 appel d'offre fin 2004 26 000 en 6 mois appel d'offre juillet 2005 : 12000 sur 2 mois et demi	250 euros en 2004 pour routine 95 euros HT sur appel d'offre 48,77 euros HT sur 2° mise en concurrence
Public INPS (EPA)	Laboratoire de police scientifique LILLE	9746 *	Non connu
Public INPS (EPA)	Laboratoire de police scientifique ECULLY	14 655 *	Non connu
Public INPS (EPA)	Laboratoire de police scientifique de MARSEILLE	9352 *	Non connu
Public INPS (EPA)	Laboratoire de police scientifique de TOULOUSE	8822 *	Non connu
Public INPS (EPA)	Laboratoire de police scientifique de PARIS	4072 *	Non connu
Public IRCGN (service adm.)	Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) ROSNY-sous-BOIS	2000 en 2004 6000 en 2005 12 000 prévus en 2006	Non connu
Public ETS Bretagne occidentale	Laboratoire de génétique moléculaire et d'histocompatibilité BREST		
Public AP-HP (CHU)	Laboratoire de biochimie de l'hôpital Raymond Poincaré GARCHES		
Public CHU Nantes	Laboratoire de génétique moléculaire NANTES		350 euros TTC
Public ETS Rhône Alpes	Laboratoire d'histocompatibilité de l'ETS de LYON		
Public Université Lyon I	Laboratoire de génétique humaine LYON		
TOTAL	15		

OBSERVATIONS DES MINISTERES ET REPONSES DE LA MISSION

- Observations sur le rapport formulées par l'institut national de police scientifique - ministère de l'intérieur (courriel du 26 décembre 2005 - signataire : M. Bernard TRENQUE, directeur de l'INPS)

- Observations sur le rapport formulées par l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale - ministère de la défense (courriel du 30 décembre 2005 - signataire : Colonel HEBRARD, directeur de l'IRCGN)

- Observations sur le rapport formulées par la direction centrale de la police judiciaire, sous-direction de la police technique et scientifique - ministère de l'intérieur (courriel du 30 décembre 2005 - signataire : M. Alain BERTHE, directeur central adjoint)

- Observations sur le rapport formulées par la direction des systèmes d'information et de communication - ministère de l'intérieur (courriel du 3 janvier 2006 - signataire : M. Henri LOCU, chargé d'affaires au pôle identification- département sécurité)

- Observations sur le rapport formulées par Michel Savart Directeur du LPS de Lyon

- Observations sur le rapport formulées par la direction des services judiciaires (note du 29 décembre 2005 – signataire : M. Jean-Guirec LE NOAN, chef de service, adjoint au directeur des services judiciaires)

- Observations sur le rapport formulées par la direction des affaires criminelles et des grâces - ministère de la justice (courriel du 2 janvier 2006 - signataire : Mme Myriam QUEMENER, sous-directrice de la justice pénale générale)

- Observations sur le rapport formulées par le SAR de Paris - ministère de la justice (courriel du 5 janvier 2006 - signataire : Mme Agnès FONTANA, magistrat)

OBSERVATIONS	REPONSES DE LA MISSION
<p><i>Observations sur le rapport formulées par l'institut national de police scientifique - ministère de l'intérieur (courriel du 26 décembre 2005 - signataire : M. Bernard TRENQUE, directeur de l'INPS)</i></p>	<p><i>Observations en réponse de la mission</i></p>
<p>Je vous remercie de la transmission du projet de rapport.</p> <p>Je n'ai pas d'observation particulière à formuler.</p>	
<p><i>Observations sur le rapport formulées par l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale - ministère de la défense (courriel du 30 décembre 2005 - signataire : Colonel HEBRARD, directeur de l'IRCGN)</i></p>	<p><i>Observations en réponse de la mission</i></p>
<p>La lecture du rapport d'audit à la rédaction duquel vous avez contribué a retenu toute mon attention.</p> <p>Je n'ai que quelques observations concernant notamment le paragraphe 2.4.2.1, page 30.</p> <p>Concernant la « gratuité » des analyses prescrites par les OPJ : l'IRCGN la pratique également à l'instar de l'INPS.</p> <p>Dans le même paragraphe, il serait utile de préciser que lorsque l' UGM de la Gendarmerie sera en fonction, l'ensemble des analyses prescrites par les OPJ gendarmes seront traitées par cette unité.</p> <p>Il est important aussi de souligner que les structures privées, comme celles de l'État n'utilisent pas les mêmes protocoles de travail, ce qui peut conduire à des coûts très différents.</p> <p>Par ailleurs, je pense que si le marché des analyses n'incombait qu'aux seuls opérateurs privés, ceux-ci seraient alors en mesure de pratiquer une politique tarifaire dictée uniquement par les lois de la concurrence. Dans ce contexte, le laboratoire le plus « agressif » et le plus « solide » pourrait</p>	<p>Pour tenir compte de cet élément, le texte de la phrase concernée sera modifié comme suit :</p> <p>« - « gratuité », en réalité non facturation : il est prévu que les laboratoires de l'INPS ne factureront pas les analyses prescrites par les OPJ (à l'instar de ce que pratique l'IRCGN) ; »</p> <p>Pour tenir compte de cet élément, il sera inséré dans le texte concerné (à la suite de « <i>pour la part que ne peut traiter l'IRCGN</i> ») la note de bas de page suivante :</p> <p>« Lorsque l'unité de génotypage de masse de la gendarmerie sera en fonction, l'ensemble des analyses prescrites par les OPJ gendarmes seront traitées par cette unité. »</p> <p>C'est exact ; il sera inséré dans le § 2.4.1.1 de la version définitive du rapport, à la suite de la phrase « <i>la même prestation réalisée dans le secteur privé (...)de produire leurs effets ;</i> », la note de bas de page suivante :</p> <p>« Il faut noter à cet égard que toute tentative de comparaison entre prestataires, qu'ils soient publics ou privés, doit tenir compte de leurs différences de pratiques (protocoles de travail). »</p> <p>Cette observation pourrait être généralisée à toutes les prestations confiées au secteur privé par les collectivités publiques. Il revient d'ailleurs à l'État de mettre en oeuvre une politique d'achat suffisamment dynamique et informée pour éviter l'effet pervers signalé.</p>

<p>éventuellement, après une stratégie de dumping, appliquer « ses » tarifs.</p>	<p>S'agissant de l'argument d'un dumping des laboratoires privés visant à obtenir un monopole et ensuite relever leurs prix : il semble que d'une part c'est la concurrence (avec le privé) qui fait baisser les prix et impose aux laboratoires publics des efforts, d'autre part, que c'est la raison pour laquelle le système d'agrément doit être ouvert, et enfin qu'il faut ouvrir le système aux autres européens...</p>
<p><i>Observations sur le rapport formulées par la direction centrale de la police judiciaire, sous-direction de la police technique et scientifique - ministère de l'intérieur (courriel du 30 décembre 2005 - signataire : M. Alain BERTHE, directeur central adjoint)</i></p>	<p><i>Observations en réponse de la mission</i></p>
<p>RAPPEL : Conformément au cadre fixé par le ministère de la justice et celui des finances, le périmètre du rapport d'audit est circonscrit aux analyses génétiques sur personnes dénommées destinées à alimenter le FNAEG.</p> <p>La mission des sections biologie des cinq laboratoires de police scientifique et de l'IRCGN dans leur cœur de métier : analyse des traces et des individus associés aux traces, ne rentre pas dans le champ de la réflexion qui a été menée.</p> <p>CORRECTIFS :</p> <p>Page 6 § 1.1.2.1 : le nombre des segments d'ADN non codant utilisés pour l'identification ne peut être inférieur à 7, en fait (non compris l'amélogénine).</p> <p>Page 8, avant dernier § : l'appellation exacte est ENFSI (European Network Forensic Science Institutes).</p> <p>Page 8, dernier alinéa et page 9, 2ème alinéa : Laboratoire d'hématologie médico-légale.</p> <p>Page 12, renvoi 21 le nombre de rapprochements était en fait de 1 087 en juin 2005. Le chiffre de 15 352 correspond en fait au nombre de profils qui n'ont fait l'objet que d'une simple comparaison (individus à l'encontre lesquels il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçon.....).</p> <p>Page 14, le nombre d'individus enregistrés au FAED était de 2 198 560 au 30 novembre 2005.</p> <p>Page 14, tableau du stock des empreintes enregistrées au FNAEG : le chiffre de 10 517 correspond en fait aux personnes de l'article 706-54, alinéa 3 (qui ne font l'objet que d'une simple</p>	<p>Il est vrai que le nombre de segments d'ADN non codants est obligatoirement supérieur ou égal à 7. Mais l'arrêté du 14 février 2002 décrivait déjà 9 loci possibles, et la grande majorité des laboratoires respectait ce seuil.</p> <p>Dont acte.</p> <p>Texte du rapport modifié en conséquence.</p> <p>Texte du rapport modifié en conséquence.</p> <p>Texte du rapport modifié en conséquence.</p> <p>Texte du rapport modifié en conséquence.</p> <p>Texte du rapport modifié en conséquence.</p> <p>Les chiffres présentés visent à montrer le retard pris par le FNAEG dans la montée en charge. La</p>

<p>comparaison dans le fichier). Le nombre des personnes mises en causes (article 706-54, al 2) qui font l'objet d'un enregistrement était de 5 092 en 2004.</p>	<p>remarque de la DCPJ montre que ce retard est encore plus important et renforce le constat de la mission.</p>
<p>Page 16, dernier paragraphe : La décision d'externalisation évoquée a été prise conjointement par la DSIC, qui est consciente des problèmes de ressources de développement en interne, et la DGPN, qui souhaite ardemment améliorer le système FNAEG qui présente un potentiel fort d'aide à l'élucidation.</p>	<p>Afin de tenir compte de cette information, le début du texte du paragraphe concerné sera modifié comme suit :</p> <p>« C'est pourquoi le ministère de l'intérieur a récemment décidé (...) »</p>
<p>Page 18, dernier alinéa du §1.2.4.3 : L'AMOA a été lancée le 22 décembre 2005 et porte sur l'ensemble du processus.</p>	<p>Afin de tenir compte de cette information, la dernière phrase du § 1.2.3.1. sera rédigée comme suit :</p>
<p>Page 27, 2ème alinéa : le coût de 560 000 euros relatif au service gestionnaire du FNAEG ne concerne en fait que l'année 2005 (rénovation de locaux de la villa SANTY pour abriter le FNAEG). Le coût du service gestionnaire du FNAEG, sur les trois années de référence ne devrait pas dépasser 246 000 euros au total, mais cette estimation ne comprend pas les dépenses de personnels et bâtementaires.</p>	<p>« Par ailleurs, une consultation d'assistance à maîtrise d'ouvrage, portant sur l'ensemble du processus, a été lancée en décembre 2005. »</p> <p>Pour obtenir le montant de 560 000 euros (moyenne arithmétique sur trois ans), la mission s'est appuyée sur les données communiquées par la DCPJ le 13 décembre 2005. Cette question demandant manifestement une expertise complémentaire, la mission propose de modifier comme suit la rédaction de la phrase concernée :</p> <p>« ■ les coûts du service gestionnaire du FNAEG seraient de 560 000 € par an en moyenne sur la période 2004 à 2006, compte tenu des importants travaux de relogement réalisés en 2005, mais cette estimation, qui demande à être vérifiée, ne comprend (...) »</p>
<p>REMARQUES :</p>	
<p>Page 6 (1.1.2.1 et 1.1.5)</p> <p>La sous-direction de la police technique et scientifique partage l'avis de la mission quant à l'homogénéisation des pratiques dans la mesure où elle favoriserait, notamment, un calcul et une comparaison des coûts basés sur des prestations identiques.</p>	<p>Vu.</p>
<p>Page 10 (1.1.4.1)</p> <p>La réflexion relative à la composition de la commission mérite sans doute d'être menée dans la mesure où aucun soupçon de partialité ne doit entacher ses décisions. Toutefois, elle s'avère difficile à mener. En effet, si la pratique de la PCR est effectivement répandue, celle d'une utilisation à des fins criminalistiques l'est beaucoup moins. Par ailleurs, le périmètre de la notion d'indépendance n'est pas nécessairement facile à délimiter dans la mesure où, d'une part, certains praticiens ou laboratoires dûment habilités par la</p>	<p>Mêmes observations que ci-après concernant l'indépendance des membres. La remarque concernant l'avenir n'a pas lieu d'être : on juge l'indépendance à un moment donnée, pas ce qu'elle sera dans un futur hypothétique...</p>

commission sont rattachés à des établissements de santé (évoqués par la mission) et où, d'autre part, les personnes qualifiées désignées sont toujours susceptibles, dans l'avenir, d'être partie prenante au processus analytique à des fins criminalistiques.

Page 11 (1.1.5)

La SD/PTS partage les positions de la mission qui préconise la suppression de l'inscription sur une liste d'experts concernant les personnes morales ou physiques autorisées à effectuer des empreintes génétiques. Toutefois, elle est plus réservée quant à la proposition de modification des conditions d'agrément qui pourraient concerner uniquement les laboratoires et non plus les personnes physiques. Même si cette proposition s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de systèmes qualité fixant des règles strictes, il semble cependant que le contrôle de la commission ne doit pas se limiter à ces derniers et à leur conformité aux normes ainsi établies. L'agrément des personnels par un organisme extérieur à la structure dont ils dépendent paraît seul de nature à garantir leur compétence au regard des tâches spécifiques qu'ils auront à exécuter.

Page 24 (2.3.2)

La désignation d'un chef de projet s'inscrit dans une optique de coordination identique à celle qui avait, en son temps, amené la constitution de la mission RIERA. Il appartiendra donc aux autorités compétentes de se prononcer sur cette question.

Page 17 (1.2.3.2) et 18 (dernier §)

Concernant le logiciel CODIS, le ministère de l'intérieur l'a acquis car il ne disposait pas d'une autre application pour mettre en œuvre les prescriptions de la loi du 17 juin 1998. Toutefois ce logiciel, mis en service en 2001 ne permettait pas de satisfaire aux obligations réglementaires consécutives au texte législatif. En effet, en dehors d'un identifiant propre à chaque résultat d'analyse (code-barre) et du profil génétique lui-même, il n'autorisait pas (et il n'autorise toujours pas dans ses versions récentes) l'enregistrement des données administratives ou procédurales imposées par le décret du 18 mai 2000 modifié par celui du 25 mai 2004. C'est pour cette raison, que la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) a développé dans un premier temps un logiciel complémentaire contenant uniquement les données

La mission préconise d'agréer les laboratoires, mais –comme cela se passe pour les laboratoires d'analyse médicale- de conditionner notamment l'agrément de ceux-ci à des critères stricts concernant les personnels biologiques responsables ainsi que les personnels techniques. Par ailleurs, des conditions de permanence du service devraient être également définies.

Vu

Afin de tenir compte de ces informations, le texte du paragraphe concerné sera complété comme suit :

« (...) autant que faire se peut, le recours au logiciel CODIS, lequel ne permettait d'ailleurs pas l'enregistrement des données administratives ou procédurales prévues par la réglementation française (il conviendrait d'ailleurs de s'interroger sur l'utilité de l'enregistrement de ces données)»

alphanumériques afin de satisfaire aux exigences réglementaires. Cependant cette situation ne pouvait être pleinement satisfaisante car elle se concrétisait par l'existence de deux bases de données séparées non communicantes (le lien entre les informations relatives à l'empreinte génétique et celles relatives aux aspects procéduraux et administratifs étant manuel, par l'intermédiaire du code-barre). Dès lors, afin de remédier à cet état de fait, la DSIC a réalisé un moteur de recherche associé à la base alphanumérique au sein d'un même logiciel baptisé FNAEG, mis en œuvre dans le courant du mois de juillet 2002.

Le non abandon du CODIS répond à trois préoccupations essentielles.

Tout d'abord, outre la récupération des données du CODIS afin de les insérer dans le FNAEG, il convenait parallèlement de tester le moteur de recherche du FNAEG par rapport à un système de référence.

Ensuite, la loi du 18 mars 2003 a élargi considérablement les champs d'application du fichier. Or, les adaptations logicielles (tronçonnées en quatre lots de réalisation dont seul le premier a été livré, le deuxième étant actuellement en test) se sont accompagnées de problèmes inhérents au moteur de recherches (blocage et lenteur). Dès lors, face à cette situation, le CODIS a été utilisé en tant que système de secours afin de pouvoir effectuer les rapprochements durant les périodes de blocage ou de lenteur précitées.

Enfin, une telle réalisation permet, à toutes fins utiles, de conserver une compatibilité avec d'autres systèmes utilisant le CODIS, la DSIC affirmant toutefois que le FNAEG est toujours susceptible d'être rendu compatible avec d'autres formats de données. Afin de supprimer les tâches manuelles d'alimentation, il a été demandé à la DSIC (à l'occasion du lot 3 principalement axé sur les transmissions télématiques des laboratoires) de prévoir un module d'alimentation automatique du CODIS à partir des informations insérées dans le FNAEG.

Pour éclairer complètement le débat, on rappellera que la Grande Bretagne qui exploite la plus importante base de données génétiques européenne (plus de 3.000.000 de profils), n'utilise pas le CODIS, pas plus d'ailleurs que l'Allemagne...

Pour tenir compte de ces éléments, le texte de la phrase concernée sera modifié comme suit :

« En particulier, plusieurs heures sont nécessaires pour mener à bien une comparaison entre un profil et ceux figurant déjà dans la base et, durant les périodes de blocage ou de lenteur du moteur FNAEG, CODIS a été utilisé en tant que système de secours afin de pouvoir effectuer les rapprochements. »

Afin de tenir compte de ces précisions, le texte de la phrase concernée sera modifié comme suit :

« L'opérateur souhaitant enrichir le fichier doit donc saisir deux fois les données nécessaires : dans CODIS et dans le moteur FNAEG. »

<p>Dés lors, en l'état actuel de la situation et eu égard aux perspectives exprimées dans un cahier des charges confié par la SDPTS, et à la rédaction duquel le STSI et la DSIC ont participé (balayant l'ensemble des nouvelles prescriptions législatives dont les transmissions télématiques), il semble irréaliste d'abandonner les développements actuels du FNAEG afin de poursuivre l'exploitation des données génétiques sur le seul logiciel CODIS (qui, à lui seul, ne peut de toute façon pas satisfaire aux exigences réglementaires, comme cela a déjà été précisé).</p>	<p>La mission maintient sa proposition de réaliser un audit technique visant à décider de la suite à donner au développement du moteur FNAEG (§ 1.2.4.3).</p> <p>Toutefois, afin de tenir compte de ces éléments, la rédaction de la phrase concernée sera modifiée comme suit :</p> <p>«■ lancer sans délai un audit technique, confié à un consultant extérieur à l'administration, visant à décider de la suite à donner aux développements liés au « moteur FNAEG » et à décrire les possibilités fonctionnelles d'un système qui s'appuierait à titre prioritaire sur le logiciel CODIS. »</p>
<p>Page 17 (1.2.4.1)</p> <p>Concernant l'intéressement des acteurs à la concrétisation de la pratique consistant à effectuer les prélèvements le plus en amont possible, notamment au niveau de la garde à vue, la SDPTS avait anticipé ce souci avant même le vote de la loi du 18 mars 2003. En effet, plusieurs stages de formation aux prélèvements buccaux (et également aux prélèvements biologiques sur la scène d'infraction) concernant 165 « hommes ressource » de la direction centrale de la police judiciaire et de la sécurité publique, avaient été organisés dans le courant du 2ème trimestre de la même année afin de satisfaire l'extension du champ d'application du fichier. Les hommes ressources ainsi formés ont ainsi pu transmettre leur savoir à 8585 policiers polyvalents en charge de l'identité judiciaire de proximité.</p> <p>Parallèlement à cette action, il convient de signaler l'existence d'un site sur l'intranet de la DCPJ, entièrement consacré au FNAEG, au travers duquel toutes les informations sur la pratique des prélèvements sont diffusées.</p> <p>Par ailleurs, des programmes de sensibilisation au fichier ont été inclus dans les formations initiales et continues, notamment dans les écoles de police, ainsi que dans les stages de passation de grade.</p>	<p>Afin de tenir compte de ces précisions, qui témoignent de l'effort déjà entrepris par les services d'enquête, le texte de la phrase concernée sera modifié comme suit :</p> <p>« Il serait bon de sensibiliser encore davantage les acteurs à la concrétisation de cette pratique en soulignant à nouveau l'intérêt (...) »</p>
<p>Page 18 (1.2.4.2)</p> <p>La suppression du prélèvement initial est le corollaire de la suppression par le décret du 18 mai 2000 de la conservation au SCPPB des scellés relatifs aux prélèvements biologiques effectués sur les personnes.</p> <p>En fait, les réflexions menées alors entre la chancellerie, la SDPTS et l'IRCGN avaient conclu à l'absence de nécessité de conservation de ces scellés qui donnaient lieu à deux prélèvements</p>	<p>Afin de tenir compte de ces précisions le paragraphe concerné sera ainsi complété : « Les raisons pour lesquelles il est nécessaire de conserver les prélèvements sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - il apparaîtra de nouvelles techniques d'analyse, par définition inconnues aujourd'hui ; - il peut être nécessaire de compléter les investigations (ADN mitochondrial) ou de

sur un individu et à des coûts induits très élevés. En effet, l'ensemble des acteurs avait convenu qu'en cas de contrôle éventuel concernant un rapprochement, celui-ci pouvait être réalisé au travers d'un prélèvement effectué à nouveau sur la personne mise en cause.

Par ailleurs, et concernant l'aspect relatif à l'évolution des technologies, la technique des STR apparaissait suffisamment pérenne pour justifier cette décision que le recours à un nombre suffisamment discriminant de loci (bientôt 16 en routine) confortait.

Enfin et concernant l'ADN mitochondrial, il convient de préciser que, s'il est extrait à l'occasion de certaines affaires judiciaires, il n'a pas sa place dans le FNAEG qui est un fichier d'ADN nucléaire. A notre connaissance, il n'existe d'ailleurs pas de bases de données nationales de ce type d'ADN, qui se transmettant uniquement par les femmes, est extrêmement moins discriminant que le nucléaire précédemment évoqué.

Page 23 (2.2.2)

La SDPTS adhère totalement aux préconisations de la mission quant à l'abandon du régime des expertises en ce qui concerne les analyses pratiquées au FNAEG et s'associe pleinement à la réflexion établissant un parallèle entre la prise d'empreintes digitales et le prélèvement biologique en vue de l'alimentation du FNAEG.

Le prélèvement biologique doit, en effet, être banalisé. A cet égard, il est proposé de pousser plus avant la réflexion.

A ce jour, le prélèvement biologique relève des opérations de signalisation effectuées par l'identité judiciaire, celles-ci consistant jusqu'alors en une prise de photographie (face, profil, trois quarts) ainsi qu'en un prélèvement d'empreintes digitales. Aucune de ces deux dernières opérations ne fait l'objet d'une constitution de scellés judiciaires, alors que les informations qu'elles permettent de recueillir sont destinées à alimenter des fichiers d'identification (fichier CANONGE et fichier automatisé des empreintes digitales). Seuls les prélèvements buccaux font l'objet d'un scellé judiciaire ce qui implique la nécessaire présence d'un officier de police judiciaire. Un tel état de fait induit une certaine lourdeur pour un acte banal de signalisation et n'amène aucune garantie supplémentaire quant à la sécurisation du prélèvement qui fait l'objet d'un conditionnement

faire de nouveaux contrôles ;

- il n'est pas garanti que l'on puisse dans ces cas retrouver la personne concernée et faire un nouveau prélèvement.

Ces éléments techniques et juridiques viennent effectivement conforter la proposition, formulée par la mission, de banaliser l'acte de signalisation au FNAEG.

normalisé assurant sa totale protection (enveloppes et adhésifs de scellement spécifiques). Par ailleurs, il constitue une gêne à l'exécution de ces opérations dans la mesure où elles sont effectuées par des fonctionnaires de l'identité judiciaire dont un nombre de plus en plus important sont des scientifiques ne possédant pas la qualité d'OPJ.

Dés lors, dans le cadre des prélèvements réalisés sur des individus en vue d'alimenter le FNAEG, il conviendrait de ne plus procéder à la mise sous scellés judiciaires des prélèvements ainsi réalisés.

Page 25 (§2.2.3)

Le passage à un projet interministériel piloté par un "directeur de projet rattaché au secrétariat général du ministère de la justice" aura un double impact sur le projet qu'il convient d'analyser en profondeur avant d'aller plus avant dans cette direction.

Le partage des coûts du système (coût d'exploitation, coût de maintenance et des évolutions), au-delà du coût des analyses, devra être revu entre les différents ministères concernés.

D'autre part, la sécurisation et la traçabilité des accès au fichier sont aujourd'hui assurées par le truchement du portail CHEOPS. Il conviendra de s'assurer que cette disposition technique et réglementaire est préservée.

Page 34 (3.2)

Concernant la mise en place d'un « centre administratif » national, il n'apparaît pas que la création d'une telle structure, par nature longue, coûteuse et complexe à mettre en œuvre, soit indispensable pour assurer une meilleure fluidité de l'alimentation du FNAEG. Ce rôle doit être joué par les transmissions télématiques qui allègeront, de manière conséquente, les tâches administratives diminuées, en outre, par l'acquisition programmée de LIMS dans les laboratoires.

Un tel centre serait, au demeurant, incompatible avec le développement des liaisons télématiques directes OPJ/FNAEG et laboratoires/FNAEG, dans la mesure où il constituerait un point de passage obligé.

Pour la mission, qui se situe en la matière dans une perspective interministérielle, le rattachement du directeur de projet au ministère de la justice n'emporte pas conséquence, *a priori*, sur les modalités de financement du dispositif, pas plus que sur ses spécifications réglementaires et techniques.

Voir, plus bas, la réponse faite à la DACG (point 3.2)

<p><i>Observations sur le rapport formulées par la direction des systèmes d'information et de communication - ministère de l'intérieur (courriel du 3 janvier 2006 - signataire : M. Henri LOCU, chargé d'affaires au pôle identification - département sécurité)</i></p>	<p><i>Observations en réponse de la mission</i></p>
<p>§ 1.2.3.2 (<i>Il existe un débat sur le choix du logiciel de gestion du fichier</i>)</p> <p>Il me semble que le paragraphe suivant est exagérément sévère:</p> <p><i>« Or, les performances de ce logiciel « maison » ne semblent pas adaptées aux impératifs judiciaires. En particulier, plusieurs heures sont nécessaires pour mener à bien une comparaison entre un profil et ceux figurant déjà dans la base, et l'opération de rapprochement nécessite, en tout état de cause, de faire appel également au logiciel CODIS¹. L'opérateur souhaitant lancer une opération de recherche dans le fichier doit donc saisir deux fois les données nécessaires : dans CODIS et dans le moteur FNAEG.</i></p> <p>¹ <i>En réalité, CODIS procède à un balayage des seules données numériques, tandis que le moteur FNAEG travaille sur les données alphanumériques (état civil, procédure, etc.). La durée du traitement se compte en minutes pour CODIS, en heures pour le moteur FNAEG. »</i></p> <p>Le problème posé est en partie en voie de solution, car la mise en place de la future version (le 19/01/2006), qui aura lieu sur une configuration plus puissante, permettra de résoudre la question du délai de réponse, au moins dans un premier temps. La DSIC s'est par ailleurs engagée à définir à la fois une architecture et une procédure d'évolution de celle-ci qui permettra de rendre le service attendu malgré l'augmentation de la base qui, par nature, dégrade le temps de réponse de façon exponentielle, et nécessite donc une augmentation de la puissance de la configuration par paliers successifs.</p>	<p>Afin de tenir compte de ces nouveaux éléments, le paragraphe en question sera complété comme suit, dans la version définitive du rapport :</p> <p>« En ce qui concerne le délai de réponse, le ministère de l'intérieur estime que la mise en place prochaine d'une configuration plus puissante du moteur FNAEG résoudra en partie les difficultés actuelles. »</p>
<p><i>Observations sur le rapport formulées par Michel Savart Directeur du LPS de Lyon</i></p>	
<p>Niveau de qualité des analyses :</p> <p>On ne peut que souscrire à la volonté affichée dans ce document d'augmenter le niveau de qualité des analyses génétiques en France, afin d'atteindre le niveau des standards internationaux. Cette augmentation du niveau de qualité passe indubitablement par l'exigence d'une double analyse pour les individus et par l'obligation d'une accréditation selon la norme ISO 17025 auprès d'organismes compétents, à savoir le COFRAC en</p>	<p>S'agissant du contrôle de qualité, la mission partage les interrogations de M. SAVART et pense que les garanties de qualité ne peuvent se résumer à sa seule application. La participation à des contrôles facultatifs – comme ceux du GEDNAP- est un des compléments souhaitables.</p>

France. Concernant le système de double analyse, il faut savoir qu'en Angleterre, le pourcentage de deuxième analyse varie en fonction du nombre d'analyses réalisées sans problème au cours d'une période suffisamment longue. Ainsi, lors du lancement des chaînes automatisées par le FSS (Forensic Science Service) à Birmingham, le pourcentage de deuxième analyse est relativement important, puis au fil des mois il varie en fonction des résultats obtenus. Lors de l'introduction d'un nouvel appareillage dans la chaîne, ou d'une modification du protocole expérimental, ce pourcentage de deuxième analyse est à nouveau augmenté. D'autre part, ainsi qu'indiqué dans les textes joints, lorsqu'un rapprochement est effectué entre un individu et une trace dans la banque de données britannique, un nouveau prélèvement est pratiqué sur l'individu afin d'effectuer une analyse de confirmation. En France, cette analyse de confirmation n'existe pas, rendant encore plus impérative la fiabilité des données introduites dans le FNAEG.

J'ai d'ailleurs été étonné de l'absence totale d'évocation des problèmes rencontrés cette année par le FNAEG avec certains laboratoires, problèmes qui ont été l'objet de discussion au niveau de la commission d'agrément nationale. S'agissant des contrôles qualité, le système actuel n'est pas satisfaisant pour deux raisons principales. Premièrement, comme évoqué dans le projet de document, les échantillons envoyés pour les contrôles dans les laboratoires apparaissent en tant que tel, et peuvent être traités avec plus d'attention qu'un échantillon classique. Un test en aveugle permettant d'analyser ces échantillons de contrôle dans le flux général apparaît donc hautement souhaitable. Deuxièmement, l'AFSSAPS ne connaît pas les résultats des tests qu'elle envoie. En conséquence de quoi, et je l'ai vérifié durant les six années où je faisais partie de la commission d'agrément, sont considérés comme exacts les résultats identiques obtenus par le plus grand nombre de laboratoires. Cette procédure est extrêmement dangereuse, car pour des cas techniquement difficiles, une majorité de laboratoires peut produire des résultats incomplets, voire erronés. Je l'ai d'ailleurs vérifié pour d'autres activités scientifiques dans le domaine médico-légal. Il serait donc opportun que ces tests soient mis au point par un laboratoire de référence en biologie moléculaire (français ou étranger) lui-même accrédité selon la norme ISO 17025, qui détermine au préalable les génotypes à analyser. Actuellement, et afin d'avoir des

Afin de tenir compte de cette observation, le texte de la version définitive du rapport sera enrichi de la phrase suivante (ajout au § 1.1.1.1.) :

« Ce risque n'est pas théorique. La commission d'agrément a eu à débattre du cas d'un laboratoire (CHU Nantes) qui, à la suite d'erreurs de saisie des données et de défaillances de son système de traçabilité, avait attribué un même résultat d'analyse à deux prélèvements (provenant de deux personnes différentes). A la suite de cette affaire, un des ingénieurs du laboratoire avait été licencié. »

contrôles de qualité plus complexes et s'approchant au plus près des affaires traitées au quotidien, plusieurs laboratoires français dont le laboratoire de police scientifique de Lyon, participent aux tests mis au point par le GEDNAP (GERman DNA Profiling group).

Contrôle des laboratoires :

A la page 12 du rapport (1.1.5 les recommandations pour améliorer la qualité), il est suggéré de confier l'inspection de conformité des laboratoires de génotypage à l'inspection de la pharmacie. Cette suggestion me semble réductrice en terme de champ contrôlé et en contradiction totale avec la préconisation du paragraphe suivant sur la nécessité d'une accréditation COFRAC. En effet, cet organisme possède son propre corps d'auditeurs, venant d'horizons très divers et recoupant toutes les activités scientifiques exercées dans un laboratoire de génotypage important. Dans le cadre d'une unité automatisée de génotypage, les compétences requises vont en effet bien au delà de la biologie. Pour faire fonctionner ce type d'unité nous recrutons des spécialistes en biologie moléculaire, mais aussi en métrologie, en assurance qualité, en physico-chimie, en informatique ou en robotique. Une série d'audits de la part du COFRAC me semble donc mieux adaptée.

Paragraphe 1.4.2 : Renforcer les capacités d'adaptation du dispositif

Pour justifier la conservation des prélèvements initiaux sur individus à l'aide d'une deuxième carte FTA, deux types d'arguments sont développés. Tout d'abord, il est fait état de nouveaux types d'analyses pour de futures enquêtes, à savoir l'analyse de l'ADN mitochondrial ou des microsatellites. Cette affirmation est pour le moins curieuse, puisque ces techniques sont celles utilisées à l'heure actuelle. Pour sa part, l'ADN mitochondrial est séquencé dans des cas très particuliers, par exemple dans le cas de découverte de cadavres ou de squelettes anciens. Cette technique, est beaucoup plus longue et plus laborieuse à mettre en oeuvre que la technique de génotypage, et ne présente pas le même degré de discrimination que cette dernière. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'elle n'est pas utilisée pour alimenter les bases de données génétiques nationales. S'agissant des microsatellites, il s'agit de séquences d'ADN localisées et répétées en

La proposition de confier éventuellement le contrôle de conformité, à réception d'un nouveau dossier d'agrément, à une inspection spécialisée (en l'occurrence l'inspection de la pharmacie, qui fait déjà des inspections de ce type dans le domaine de la santé) ne va nullement à l'encontre de la proposition de confier au COFRAC l'accréditation d'un laboratoire sur la base de la norme ISO 17025. Cette dernière activité est en effet une procédure de longue haleine, qui s'étale sur une longue durée et fait appel à de nombreux spécialistes.

Le contrôle de conformité, au contraire, est une vérification sur place, un jour donné, de l'exactitude des éléments transmis dans le dossier d'agrément. Le rôle d'un corps de contrôle est différent de celui d'un organisme accréditeur.

S'agissant de la conservation des prélèvements initiaux, le texte du rapport provisoire était en effet maladroit et a été modifié. Toutefois, la nécessité de conserver les prélèvements demeure, (voir ci-dessus la réponse de la mission aux observations formulées par la DCPJ).

tandem dans le génome, couramment appelées S.T.R (Short Tandem Repeat). Ces microsatellites, répartis uniformément sur l'ensemble du génome, constituent d'excellents marqueurs génétiques car les allèles sont facilement identifiables par PCR. Il s'agit de la technique actuellement employée dans tous les laboratoires de génotypage à travers le monde. Il ne s'agit donc en aucun cas d'une technique future. Justifier une deuxième carte de prélèvement sur individu en présentant ces deux techniques comme en devenir et pouvant donner lieu à de nouvelles analyses est donc très étonnant. En second lieu, si après rapprochement dans la base de données il s'avère nécessaire de devoir faire un contrôle du génotype de l'individu, il suffit d'employer la technique anglaise évoquée précédemment et consistant à refaire un prélèvement sur l'individu. Il faut en effet signaler, qu'entre 10 et 15 % des prélèvements FTA reçus dans les laboratoires doivent être renvoyés pour des problèmes de non-conformité procédurale ou pour diverses erreurs d'étiquetage, notamment au niveau des codes-barres. Refaire un prélèvement sur individu fournit donc une meilleure garantie, surtout dans le domaine de la traçabilité.

Enfin, la décision consistant à effectuer des prélèvements sur une seule carte a permis de réduire sensiblement le coût du kit FTA fourni aux enquêteurs et a également permis de réduire certaines erreurs d'étiquetage.

Paragraphe 2.1.2 : le calcul des coûts dans les laboratoires de l'INPS

Lors d'un premier échange d'informations concernant ce rapport, j'avais fait état d'un coût de 65,5 € pour l'obtention d'un génotype individu en pratiquant l'analyse de deux échantillons indépendants sur 16 loci. Cette évaluation a été établie à partir des salaires et charges des personnels que nous connaissons avec précision, de notre budget annuel et de sa répartition par section scientifique.

Pour cette approche budgétaire et comptable nous disposons à l'heure actuelle des outils informatiques suivants :

- le logiciel **GIBUS** (Gestion Informatique des Budgets des Services) fourni par le Ministère de l'Intérieur à tous les services de police pour le suivi général du budget.
- le logiciel **GAPS** (Gestion des Amortissements de la Police Scientifique) pour l'inventaire général du matériel et son amortissement.
- les logiciels **GILPS** (Gestion Informatisée des Laboratoires de Police Scientifique) et **BRIDGE**

Pour être précis, le LPS d'Ecully a fourni à la mission deux estimations de coût : 80,20 euros dans les conditions actuelles de fonctionnement, 65,50 euros lorsque seront mises en place dans le dispositif des liaisons télématiques (voir note de bas de page située au niveau du § 2.1.4.).

(Base des Résultats Interdisciplinaires et De Gestion des Enregistrements) pour la traçabilité des saisines (commissions d'expertise, réquisitions) et des scellés.

– le logiciel **FACTEUR** (Fichier d'Acquisition Centralisée de Transmission et d'Echanges Uniformisés des Résultats) pour la traçabilité totale des échantillons analysés en biologie, tant pour les génotypes individus que pour les génotypes traces. Ce logiciel est couplé aux différents appareillages scientifiques nécessaires pour l'analyse génétique (robots de distributions, électrophorèse capillaire). Il permet une analyse très fine de tous les éléments nécessaires à l'analyse (nombre d'amplifications PCR effectuées, % d'analyses à refaire, quantité de réactifs utilisés, etc.).

Je tiens également à préciser que les logiciels GAPS et GILPS ont été déployés depuis plusieurs années dans les laboratoires de police scientifique (sauf celui de Paris) afin d'établir une comptabilité analytique dans la perspective de la mise en place de l'établissement public. A partir du mois de février 2006, un nouvel outil informatique très puissant appelé **LIMS** (Laboratory Information Management System) va entrer en service au laboratoire de Lyon. Il s'agit d'un logiciel de gestion globale de toute l'information du laboratoire, qui permettra, en outre, de mieux affiner les prix de revient des analyses.

Ce logiciel est conforme aux référentiels :

- ISO CEI 17025
- ISO CEI 12207
- 21 CFR PART 11 de la FDA (Food and Drug Administration). Il pourra donc parfaitement s'intégrer dans le cadre d'une demande d'accréditation COFRAC. A terme, ces LIMS seront également utilisés dans les quatre autres laboratoires de l'INPS.

Paragraphe 2.4.1.2 : impact budgétaire

Dans ce paragraphe, un tableau intitulé « cas 1 » fait apparaître un prix unitaire de 150 € par analyse « individu » dans le public pour l'année 2006. Il serait intéressant de savoir à partir de quels éléments comptables et avec quels outils informatiques ce coût a été déterminé. Pour ma part, cette affirmation me semble on ne peut plus fantaisiste.

Conclusion

Compte tenu des différents éléments évoqués ci-dessus, il apparaît important de définir un cadre réglementaire plus précis concernant le type de

Quoique les coûts dans le secteur public demandent à être mieux connus, il semblerait effectivement plus adapté de retenir, dans cette simulation, un montant inférieur, soit 100 euros. Dans la version définitive du rapport, les données figurant dans le paragraphe concerné seront corrigées en conséquence (§ 2.4.1.2.).

<p>résultats que l'on veut introduire dans le FNAEG. A l'heure actuelle, sous le même vocable de génotype, on peut en effet avoir des résultats issus d'une seule analyse avec 10 loci, ou de deux analyses indépendantes avec 16 loci, ce qui n'est pas sans incidence financière. Enfin, la nécessité à moyen terme d'exiger que les laboratoires fournissant ce type de résultats soient accrédités « COFRAC » semble incontournable.</p>	
<p><i>Observations sur le rapport formulées par la direction des services judiciaires (note du 29 décembre 2005 – signataire : M. Jean-Guirec LE NOAN, chef de service, adjoint au directeur des services judiciaires)</i></p>	<p><i>Observations en réponse de la mission</i></p>
<p>Le FNAEG , créé par la loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 modifiée par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 centralise les empreintes génétiques des personnes soupçonnées ou condamnées pour les infractions visées à l'article 706-55 du CPP. Ce fichier est donc alimenté à partir des empreintes génétiques relevées sur les individus.</p> <p>Les premières observations provisoires formulées par la mission d'audit sur le coût d'analyse des empreintes génétiques soulèvent quelques observations de la part de la direction des services judiciaires.</p>	
<p><i>1. sur l'objectif de développer la qualité opérationnelle du FNAEG</i></p> <p>L'analyse selon laquelle la sécurité juridique des marchés publics, facteurs d'abaissement des coûts, doit être renforcée, est partagée ; il n'en reste pas moins que la liberté de prescription du magistrat ne saurait être remise en cause, quel que soit le domaine concerné . Ce principe est en effet gage de l'indépendance de l'autorité judiciaire, elle même garantie par la constitution.</p> <p>Même si le recours à un marché public a été retenu par les ministères de la Justice, de la Défense et de l'Intérieur, afin de résoudre des problèmes ponctuels liés à l'incapacité des structures du Laboratoire Interrégional de Police Scientifique de répondre aux demandes qui lui avaient été adressées, la DSJ n'est pas favorable à un recours systématique à la procédure des marchés publics dans le domaine des frais de justice lesquels, de par leur nature même, ne rentrent pas dans le champ de la commande publique. Il est en outre relevé que la diminution des coûts observée au regard de prix concernant le traitement du stock ne permet pas de tirer des conclusions définitives quant aux réductions de</p>	<p>Il n'est pas question de remettre en cause la liberté de prescription des magistrats dans le cadre des enquêtes en cours. Le rapport fait seulement observer que pour l'alimentation en masse du fichier en empreintes « individus », alimentation qui a pour fin exclusive de constituer un fichier utile aux enquêtes à venir, le choix de l'expert par un magistrat n'est pas nécessaire. Il est impératif, en revanche, que la qualité de l'analyse soit irréprochable : tel est le sens du rapport.</p> <p>Il convient d'ailleurs de rappeler que la liberté de choix est coûteuse puisque, non informé de la situation du marché, le prescripteur recourt à des laboratoires qui peuvent pratiquer des tarifs qui vont jusqu'à 350 € l'analyse, alors que dans un marché public le prix est actuellement de 58 € TTC.</p> <p>Comme exposé dans le rapport, les marchés publics apparaissent ainsi comme un facteur avéré d'abaissement des prix. L'impact budgétaire sera d'autant plus intéressant que le marché portera sur des flux : pour ces empreintes, en effet, il n'y aura pas à supporter un double enregistrement, à la différence des analyses portant sur des stocks. Or,</p>

<p>coûts possibles, dès lors que le déroulement des procédures judiciaires nécessite un traitement du flux.</p>	<p>le coût de l'enregistrement, qui suppose un appel à une main d'œuvre dont la charge est proportionnellement importante dans le prix de revient, est élevé.</p> <p>Le recours au marché public préconisé par la mission, mais dans un cadre juridique qui en garantit la solidité, ne paraît pas de nature à porter atteinte à l'indépendance de la magistrature et pourrait être réalisé sans d'importantes modifications de textes.</p> <p>En effet, il n'est pas apparu à la mission que la prescription d'une analyse génétique en vue de l'alimentation du FNAEG était au nombre des actes soumis à un régime juridique spécifique parce que ressortissant à l'indépendance de la magistrature. En effet, ces actes sont réalisés en application d'une obligation légale, ils sont insusceptibles de recours et ne présentent aucun caractère juridictionnel. De plus, l'article 706-54 al.2 permet à l'OPJ agissant d'office de demander une analyse génétique qui sera conservée si la personne concernée est condamnée.</p> <p>La loi ne détermine pas elle-même les frais qui doivent être compris sous la dénomination de frais de justice criminelle, correctionnelle ou de police. La liste en est fixée par décret en Conseil d'Etat, codifié sous l'article R 92 du CPP. Sauf meilleure analyse, il n'y a pas de frais de justice par nature mais seulement par détermination du règlement. Il paraît donc juridiquement possible d'exclure des frais de justice les dépenses occasionnées par les analyses en masse d'empreintes génétiques « individus ».</p> <p>Enfin, le rapport précise que le code des marchés publics ne vise pas, dans l'énoncé de son article 3 des matières qui sont exclues de son champ d'application, les prestations de cette nature.</p>
<p><i>2. sur le circuit de la dépense</i></p> <p>La transmission des résultats au requérant, magistrat ou OPJ, permet d'attester du service fait et d'assurer le règlement des factures adressées.</p> <p>La gestion du système de facturation et du circuit de la dépense au regard de la mise en œuvre de la LOLF a été revue : le paiement est effectué par les régies de chaque TGI jusqu'à 2000 € TTC et fait l'objet d'un mandatement par le service administratif régional au delà de ce seuil. Cette procédure a été validée par le ministère du budget et par la comptabilité publique.</p>	<p>La constatation du service fait dans le cadre du dispositif préconisé par la mission est réalisée dans le cadre de l'exécution d'un marché public. L'envoi des pièces par les laboratoires chargés des analyses au magistrat ou à l'OPJ, élément important du coût de revient, ne leur est à cet égard d'aucune utilité puisque ils sont, dans le cadre d'un marché public, étrangers à cette procédure.</p> <p>La mission ne conteste pas la conformité aux règles budgétaires du circuit de la dépense tel qu'il a été validé par les instances compétentes du MINEFI. Elle considère seulement que cette procédure, pour régulière qu'elle soit dans son</p>

<p><i>3. sur les préconisations</i></p> <p>La réflexion globale engagée depuis plusieurs mois sur les frais de justice, avec la suppression de leur caractère évaluatif et les nouvelles attributions des chefs de cour en matière d'ordonnancement secondaire, a abouti à la décision de maintenir, dans un premier temps, les procédures de certification et de taxation telles que fixées par les articles R 224-1 et suivants , R 226 et suivants du CPP . La sécurisation des marchés publics en de tels cas, se heurterait à ce principe, quelle que soit la qualité reconnue aux laboratoires retenus dans un tel cadre (par le biais notamment de certification selon les normes européennes), puisque le principe même de recourir à une expertise , entraîne, ipso facto, la procédure de taxation et de certification. Sans doute faut-il, sans exclure tout à fait le recours à une telle procédure, avoir une approche sectorielle des frais ainsi engagés.</p>	<p>déroulement, est inadaptée à la réalisation de l'objectif de constitution en quelques années d'un fichier riche de plusieurs millions d'empreintes.</p> <p>La mission partage le point de vue exprimé dans cette partie de la réponse quant à la nécessité d'une approche sectorielle des frais engagés ; selon la mission, cette sectorisation devrait conduire à traiter différemment les demandes d'analyses afférentes à des enquêtes en cours, de celles pratiquées à seule fin d'alimenter le fichier FNAEG. Elle considère, en effet, que si ces analyses doivent évidemment être réalisées dans un cadre technique qui en garantit la qualité, et, à cet égard, la mission fait des propositions qui favorisent son amélioration, il n'est pas nécessaire pour autant qu'elles soient pratiquées dans le carcan juridique de l'expertise judiciaire, qui paraît inadaptée pour les raisons suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - ces analyses ne sont pas destinées à répondre aux besoins d'une enquête en cours ; - ces analyses portent sur de gros volumes et prescrivent toutes la même recherche. <p>C'est pourquoi le rapport préconise de les sortir du circuit « réquisition/taxation (ou certification) » afin d'être en mesure de les traiter à moindre coût.</p> <p>De façon générale, il importe dans l'approche de la question du traitement des analyses d'empreintes génétiques « individus », de ne pas négliger l'enjeu financier. En effet, suivant les options qui seront prises, pour une même prestation, le coût peut varier de plusieurs dizaines de millions d'euros, étalées sur un nombre compris entre 5 et 10 exercices budgétaires.</p>
<p><i>Observations sur le rapport formulées par la direction des affaires criminelles et des grâces - ministère de la justice (courriel du 2 janvier 2006 - signataire : Mme Myriam QUEMENER, sous-directrice de la justice pénale générale)</i></p>	<p><i>Observations en réponse de la mission</i></p>
<p>§ 1.1.1.2</p> <p>Si les laboratoires français ne sont pas soumis à une obligation d'accréditation à la norme ISO 17025, ils ont néanmoins l'obligation de mettre en place un processus d'assurance qualité pour obtenir l'agrément national.</p>	<p>1.1.1.2</p> <p>Si les laboratoires français mettent en place un système d'assurance qualité (norme ISO 9000), cette obligation est peu spécifique, alors que la norme spécifique des laboratoires d'étalonnage est la norme ISO 17025. En outre les laboratoires ne peuvent eux-mêmes certifier qu'ils respectent cette norme : l'accréditation par le COFRAC est la seule garantie indiscutable, notamment au</p>

	niveau international.
<p>§ 1.1.2.1 La procédure est actuellement en cours pour modifier l'article A38 du CPP et imposer 16 loci pour les analyses (la commission devrait rendre son avis au DACG dans un mois environ).</p>	<p>1.1.2.1 L'obligation pour tous les laboratoires d'analyser 16 loci (et non plus 7 ou 9 comme c'est le cas actuellement) est une bonne chose, mais ne suffit pas à rendre la prestation totalement homogène. En particulier, il est important de préciser le nombre de fois où l'examen doit être fait en double, car ce facteur pèse sur les prix.</p>
<p>§ 1.1.3.1 et 2 En pratique, la commission entre dans le détail des procédures d'assurance qualité, du fonctionnement du laboratoire, de la formation des personnels..., mais il est vrai que l'absence d'exigences précises officielles est très dommageable aux laboratoires candidats à l'agrément qui avancent parfois à tâtons.</p>	<p>1.1.3. La mission se réfère aux textes existants, non aux pratiques qui peuvent fluctuer et n'apportent pas de garantie.</p>
<p>§ 1.1.4.1 Les membres de la commission ne participent jamais aux débats et au vote sur leur propre agrément ni sur les autres candidats de leur propre structure. Ils ne sont donc pas juge et partie, mais il est incontestable que les experts sont peu nombreux et se connaissent bien, ce qui induit inévitablement des travers, a fortiori dans un environnement où se développe fortement la concurrence. La relative difficulté pour de nouveaux candidats à obtenir l'agrément tient surtout au fait qu'il n'existe pas d'agrément limité aux analyses de profils individuels (l'article 15-1 du décret de 1997 constituant une dérogation limitée de fait à quelques candidats travaillant depuis longtemps dans des laboratoires déjà agréés), et que les compétences exigées en matière de traces ne peuvent réellement s'acquérir qu'auprès d'experts agréés.</p>	<p>1.1.4.1 Le fait pour un membre d'une commission de ne pas participer aux débats le concernant directement, ne suffit pas à empêcher qu'il influe sur ceux-ci : les discussions qui précèdent, les bonnes relations entretenues avec les autres membres suffisent à cela. Aussi est-il rarissime qu'un membre d'une commission soit désavoué, d'autant que son statut de « personnalité qualifiée » présuppose qu'il est compétent et ce serait désavouer la commission entière que de ne pas l'agréer. En fait, le système est endogame et ne permet pas à des experts étrangers au système (notamment européens) de participer à la concurrence. Il faut donc assurer une ouverture...</p>
<p>§ 1.1.4.3 Les membres de la commission ne sont pas favorables en tant que tel à de petites structures qui ont en général plus de difficultés à réunir les garanties d'assurance qualité (tailles des locaux, coût des matériels de qualité...), mais la plupart des dossiers présentés émanent de telles structures. Les grands laboratoires obtiennent généralement l'agrément, notamment grâce à leur capacité à recruter du personnel expérimenté en criminalistique.</p>	<p>1.1.4.3 Même si les opinions des membres de la commission sont favorables aux grandes structures, le système –tel qu'il est bâti actuellement- ne peut que rebuter la candidature de nouveaux laboratoires privés de grande taille, car la libre concurrence ne leur est pas garantie.</p>

<p>§ 1.1.5 L'agrément des seuls laboratoires ne peut être envisageable que pour l'analyse des prélèvements individuels, ce qui impliquerait qu'un agrément réservé aux analyses individus soit prévu par les textes. En outre, seuls les experts, personnes physiques, peuvent se prononcer sur les rapprochements sujets à interprétation que leur soumet le FNAEG.</p> <p>§ 2.1.4 p.22 - 1er point : la transmission des résultats au requérant est incontournable au vu des dispositions actuelles du CPP puisque la réalisation d'un profil génétique constitue une mission d'expertise.</p> <p>§ 2.2.2 La sortie du régime de l'expertise devra être réservée aux analyses individus. Mais elle devra impliquer la possibilité d'un recours à des experts en cas d'interprétation.</p> <p>§ 2.3.2 (<i>Désigner un coordonnateur interministériel</i>) Il existe un comité interministériel (le comité technique du FNAEG) qui se réunit presque tous les mois et qui regroupe la plupart des acteurs concernés, un comité de pilotage, au niveau supérieur (directeurs d'administration centrale), qui se réunit à titre occasionnel, ainsi qu'un magistrat en charge du contrôle du FNAEG, assisté d'un comité, qui doit remettre régulièrement un rapport au Garde des Sceaux. La désignation d'un coordonnateur interministériel ne devrait pas se faire à titre parallèle, mais être conçue pour prendre en compte et fédérer les structures déjà en place.</p> <p>§ 2.4.2.2 (<i>Fixer un mode de répartition simple, pérenne et respectueux des attributions des acteurs</i>) La répartition des coûts selon le principe « prescripteur-payeur » avait été défendue par le ministère de la justice lors de la dernière réunion interministérielle. Le ministère de l'intérieur s'y était opposé avec succès en invoquant l'inégalité qui en découlerait, les prélèvements ayant vocation à être de plus en plus souvent réalisés par</p>	<p>1.1.5 Le rapport se réfère en effet aux analyses pour prélèvements individuels. Toutefois, pour les traces et les rapprochements, les textes pourraient spécifier que seules les personnes morales (et l'IRCGN) sont agréées.</p> <p>Concernant les analyses des empreintes individus en vue d'une inscription au fichier, la transmission des résultats à l'OPJ ou au magistrat prescripteur est inutile, puisqu'elle ne sert pas au besoin d'une enquête, et coûteuse, puisqu'elle suppose un lourd travail administratif qui est facturé à l'Etat. Le rapport propose donc de « déconnecter » cette procédure du circuit « réquisition/taxation (ou certification) » (et de modifier le CPP en conséquence), de recourir au marché public et de centraliser le traitement des analyses « individus ».</p> <p>La proposition de la mission s'inscrit dans un cadre opérationnel et temporaire, le directeur de projet ayant la responsabilité de mener à bien l'opération de montée en charge du fichier.</p> <p>Cela ne remet pas en cause <i>a priori</i> l'existence et les compétences des comités existants, au sein desquelles le directeur de projet aurait bien évidemment la place qui lui revient.</p> <p>Comme évoqué dans le rapport, le besoin de coordination, conjugué à la nécessité de réussir le développement du FNAEG, ont fait pencher la mission pour une organisation en direction de projet, jugée plus efficace que la simple amélioration des échanges ayant d'ores et déjà lieu entre les principaux acteurs.</p> <p>Bien consciente de ce débat, la mission propose justement d'y mettre un terme en considérant comme contributeur chacun des trois ministères, à hauteur de son niveau d'activité d'alimentation du fichier.</p>
--	---

<p>les OPJ à l'occasion des gardes à vue.</p> <p>§ 3.2 La création d'un centre de traitement administratif national ne peut présenter un gain en terme de gestion administrative que tant que les liaisons télématiques ne seront pas effectives. Dès lors qu'elles seront opérationnelles, ce qui devrait intervenir d'ici 2007 pour les OPJ et les laboratoires, le système centralisé perdra sa raison d'être. Ce système, déjà évoqué lors d'une réunion du comité technique du FNAEG, avait d'ailleurs été écarté pour ce motif. Concernant la possibilité pour ce centre national de désigner lui-même le laboratoire, cela implique se sortir du système actuel des réquisitions et des ordonnances qui ne le permettent pas.</p>	<p>Le rapport explicite les avantages budgétaires, logistiques, éthiques et juridiques de la centralisation du traitement des analyses « individus ». Ce centre n'est pas incompatible, bien au contraire, avec le développement de la télématique. Préconisations maintenues.</p> <p>De façon générale, il importe, dans l'approche de la question du traitement des analyses d'empreintes génétiques « individus », de ne pas négliger l'enjeu financier. En effet, suivant les options qui seront prises, pour une même prestation, le coût peut varier de plusieurs dizaines de millions d'euros, étalées sur un nombre compris entre 5 et 10 exercices budgétaires.</p>
<p><i>Observations sur le rapport formulées par le SAR de Paris - ministère de la justice (courriel du 5 janvier 2006 - signataire : Mme Agnès FONTANA, magistrat)</i></p>	<p><i>Observations en réponse de la mission</i></p>
<p>- page 23 : "sortir du régime de l'expertise". Déqualifier les empreintes d'individus du statut d'expertise est tout à fait logique : il s'agit d'un acte standard. Cependant, cela ne suffira pas en soi à les faire échapper au circuit certification/taxation, qui semble être le but recherché. En effet, tous les frais de justice passent par ce circuit, qu'il s'agisse ou non d'expertises. Pour ne prendre que quelques exemples, les frais de fourrière, les indemnités versées aux jurés, les déplacements des magistrats et greffiers... passent aussi par ce circuit. Pour faire échapper les analyses ADN d'individus au circuit certification/taxation, il faudrait purement et simplement les faire sortir des frais de justice. Pourquoi pas, mais alors pour en faire quoi ? Des frais de fonctionnement des juridictions ? Ou alors une dépense spécifique dans l'action "enregistrement des décisions judiciaires" ? Une chose est claire : même non-expertises, ces dépenses resteront taxées ou certifiées tant qu'elles seront des frais de justice.</p>	<p>Comme précisé ci-dessus en regard des observations formulées par la DACG et la DSJ, la mission propose effectivement de faire sortir de la sphère des frais de justice les analyses « de masse » portant sur les individus dénommés (en vue d'alimenter le fichier FNAEG).</p> <p>En vue de clarifier ce point, le texte du rapport définitif sera modifié comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - liste des principales préconisations : « Sortir du régime des frais de justice les analyses pratiquées en vue d'alimenter le FNAEG. » - titre du § 2.2.2 : « Sortir du régime des frais de justice » - première phrase de ce paragraphe : « C'est pourquoi la mission préconise de « sortir » du régime des frais de justice (expertises) les analyses (...) »
<p>- remarque diffuse et générale : la sensibilisation des acteurs sur les flux n'a pas grand sens : il s'agit</p>	<p>Bien au contraire, s'agissant des flux irriguant le dispositif, la mission milite pour des flux</p>

souvent d'une dépense imposée par la loi. On ne va pas inciter les prescripteurs à demander moins d'analyses d'individus, c'est contre-productif du point de vue de l'efficacité du FNAEG. La sensibilisation ne peut intervenir que sur les prix et le choix du prestataire. La notion de dépense contrainte dans son principe apparaît peu alors que c'est un point important.

d'analyses volumineux, traités au moindre coût et d'une qualité croissante, tout en s'organisant pour prévenir la formation de stocks et de délais qui seraient incompatibles avec la montée en puissance du fichier. C'est dans cette perspective que le rapport insiste sur la nécessaire sensibilisation des différents acteurs à leur interdépendance, au regard de l'objectif partagé consistant à obtenir un fichier fiable, performant, au juste coût.