

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mercredi

13 mars 2013

Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 44

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

- Organisation des travaux de la Commission 2
- Communication de M. Jean-Jacques Urvoas, président
de la commission des Lois, sur son déplacement en
Guyane 2
- Création d'une mission d'information 8
- Informations relatives à la Commission 8

**Présidence
de M. Jean-Jacques
Urvoas,
*Président***



La séance est ouverte à 10 heures 30.

Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.

Le président de la commission des Lois évoque l'agenda de la Commission et l'organisation de ses travaux.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Avant d'aborder le premier point de l'ordre du jour de notre réunion, je vous indique que notre Commission sera saisie dans les prochaines semaines de très nombreux textes ; parmi eux, figureront quatre projet de loi constitutionnelle qui seront adoptés en Conseil des ministres ce matin même : le projet de loi constitutionnelle relatif à la responsabilité juridictionnelle du président de la République et des membres du Gouvernement, le projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature – qui devrait être le premier dont nous serons saisis –, le projet de loi constitutionnelle relatif à la démocratie sociale et, enfin, le projet de loi constitutionnelle relatif aux incompatibilités applicables à l'exercice de fonctions gouvernementales et à la composition du Conseil constitutionnel.

Je précise, en outre, que la Commission examinera dès la semaine prochaine, en deuxième lecture, le projet de loi et le projet de loi organique relatifs aux élections locales qui sont en cours d'examen au Sénat ; compte tenu de la brièveté des délais qui nous sont impartis, les amendements pourront être reçus jusqu'au lundi 18 mars, à 17 heures.

Par ailleurs, la Commission examinera probablement, le 3 avril prochain, les deux projets de lois relatifs, respectivement, à la prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger et à la représentation des Français établis hors de France. J'attire tout particulièrement votre attention sur le fait que l'audition de Mme Hélène Conway, ministre déléguée auprès du ministre des Affaires étrangères, chargée des Français de l'étranger, aura lieu la veille, le mardi 2 avril, à 14 heures.

J'ajoute que nous entendrons prochainement le directeur général de la police nationale et le directeur général de la gendarmerie nationale pour évoquer notamment la mise en œuvre des zones de sécurité prioritaires mais aussi l'adéquation entre les efforts demandés à leurs services et leur capacité opérationnelle.

Puis la Commission entend une communication du président de la commission des Lois, sur son déplacement en Guyane.

J'en viens au premier point de notre ordre du jour : le compte rendu que je juge utile de vous faire à la suite du déplacement que j'ai effectué il y a quelques jours en Guyane en accompagnant le ministre de l'Intérieur. Je concentrerai mon propos sur trois points : les questions institutionnelles, la sécurité et l'enjeu tout particulier que représente l'immigration irrégulière dans ce département.

De manière liminaire, je rappelle que le département de la Guyane connaît une croissance démographique exponentielle ; si la population est passée – officiellement – de 160 000 à 233 000 habitants entre 2000 et 2012, ce qui est déjà une progression forte, les chiffres ne reflètent qu'imparfaitement la réalité, du fait de ce que l'on nomme pudiquement « l'urbanisme spontané ». La population guyanaise pourrait atteindre un demi-million d'habitants à l'horizon 2040, cinq communes du littoral concentrant près de 70 % de la population – Cayenne, Kourou, Matoury et Rémire-Monjoly, notamment. C'est à l'aune de ce

facteur démographique, qui aggrave toutes les difficultés particulières auquel est confronté le département, qu'il faut analyser la situation de la Guyane.

Les questions institutionnelles ne sont pas propres à la Guyane, elles concernent également, par exemple, la Martinique et la Nouvelle-Calédonie – une délégation de la Commission pourrait d'ailleurs de rendre prochainement à Nouméa afin d'évaluer la situation de la collectivité d'ici à l'échéance de 2014. Pour ce qui est de la Guyane, les électeurs ont décidé à 57 % lors du référendum organisé le 24 janvier 2010 – certes marqué par une faible participation de 27 % – qu'une collectivité unique devrait remplacer le conseil général et le conseil régional, en reprenant l'ensemble de leurs compétences. Afin de mettre en place une telle collectivité, régie par l'article 73 de la Constitution, un important travail de concertation et de préparation était nécessaire, qui s'est mis en place en 2011 sous la forme d'une part d'une commission mixte *ad hoc*, composée d'élus, et de groupes de travail techniques. Si, dans un premier temps, ce travail a pu aboutir à ce que soit dressé un état des lieux financier, budgétaire et patrimonial des deux collectivités, la concertation marque, depuis lors, le pas, du fait de tensions et de crispations entre les deux exécutifs. Cette situation a conduit l'État à constituer par décret, le 19 décembre 2011, une commission tripartite dont le but n'est pas de doubler le travail technique mais de rendre des arbitrages sur les questions sensibles. Cette commission, qui ne s'est réunie qu'à cinq reprises – du fait semble-t-il de difficultés d'agenda – a néanmoins abouti à ce que les projets sur les transferts de personnels et des biens aient obtenu un avis favorable, de même que le projet sur les règles budgétaires. Bien des points demeurent cependant en discussion : les finances, le patrimoine immobilier, mais aussi – sujet qui semble pourtant de prime abord moins délicat – l'harmonisation des systèmes informatiques. Les divergences entre les deux entités sont fortes : elles portent sur la gouvernance et les modalités d'élection de la future collectivité, alors même que le nombre de conseillers appelés à y siéger est égal à peu près à l'addition du nombre actuel des conseillers régionaux et généraux. Il est, dans ces conditions, envisagé d'avoir recours, à l'instar de ce qui se passe en Martinique, à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour débloquer la situation. Sur toutes ces questions, je tiens à saluer le rôle notable du préfet de Guyane qui ne ménage pas ses efforts pour dépassionner les débats et améliorer la qualité de la concertation.

J'en viens à présent au deuxième point de ma présentation, à savoir la question de la sécurité en Guyane, qui connaît des difficultés à certains égards similaires à celles rencontrées dans les départements de métropole. La sécurité recouvre deux aspects en Guyane : d'une part, la création de deux zones de sécurité prioritaire (ZSP), l'une à Cayenne et l'autre à Kourou, et d'autre part, la poursuite de l'opération dite « Harpie » de lutte contre l'orpaillage clandestin.

S'agissant, en premier lieu, des zones de sécurité prioritaire de Cayenne et de Kourou, je me contenterai de faire de simples observations. Le ministre de l'Intérieur a, en effet, l'intention de réunir, au cours de ce mois de mars, l'ensemble des communes, des directeurs départementaux de la sécurité publique, des commandants de groupement de gendarmerie et des procureurs de la République concernés par l'application en France des zones de sécurité prioritaire, en vue de faire un premier bilan des partenariats engagés dans ce domaine.

En Guyane, les zones de sécurité prioritaire concernent 45 % de la population totale du département, soit 105 000 habitants. L'originalité du dispositif guyanais tient également au fait que l'une d'elles est en zone mixte « police et gendarmerie », alors que l'autre est en zone exclusivement « gendarmerie ».

Il m'a en outre semblé que, dans ces deux zones de sécurité prioritaire, des dispositifs opérationnels originaux ont été mis en place et ont rencontré des résultats prometteurs. Au nombre de ces dispositifs, je citerai l'optimisation des effectifs sur la voie publique, l'augmentation des capacités judiciaires, le reformatage par la police et la gendarmerie nationales des unités d'intervention, le développement de la mixité entre polices nationale et municipale, entre forces armées et gendarmerie départementale ainsi qu'entre fonctionnaires et réservistes.

J'ai également constaté que les problématiques sécuritaires n'étaient pas très différentes de celles rencontrées en métropole, à savoir des cambriolages, des vols avec violence, des violences non crapuleuses et les trafics de stupéfiants.

J'ai enfin observé une très grande disponibilité des municipalités concernées, qui n'hésitent pas à aller au-delà de leurs obligations légales dans la mise à disposition de moyens supplémentaires au bénéfice des forces de police et de gendarmerie.

Concernant, en second lieu, de l'opération « Harpie », il s'agit de l'une des opérations les plus originales conduites sur ce territoire. Elle présente un caractère pérenne depuis sa mise en place en 2008 par le président Nicolas Sarkozy, en remplacement de la précédente opération dite « Anaconda ».

Cette opération est très importante en termes de personnels, puisqu'elle mobilise plus d'un millier de fonctionnaires, 800 militaires – essentiellement du 9^e régiment d'infanterie de marine (RIMA) et du 3^e régiment étranger d'infanterie (REI) – et 350 gendarmes – principalement des gendarmes mobiles en mission pour trois mois en Guyane.

Cette opération bénéficie de l'action très soutenue de la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) en matière de renseignement ainsi que de l'appui de l'office nationale des forêts (ONF), des douanes, de la police aux frontières (PAF) et du Parc Amazonien – créé par l'État et qui couvre une grande partie de la superficie du territoire guyanais.

Cette opération originale de nature à la fois administrative, militaire et juridique repose sur une concertation permanente avec le parquet, dans le but de lutter contre le fléau de l'orpaillage clandestin – les forces de police et de gendarmerie ayant péniblement réussi à saisir dix kilos d'or ces dernières années – et son corollaire : l'insécurité.

Une criminalité accompagne, en effet, l'orpaillage clandestin et touche d'abord des victimes sur les sites d'exploitation illégale : il s'agit de la prostitution de mineurs, les meurtres perpétrés lors de « règlements de compte » ou dans un but d'appropriation. Je vous rappelle qu'il y a un an, deux militaires ont perdu la vie sur le site de Dorlin, au cours d'une intervention destinée à mettre fin au « racket » organisé par une bande violente – écrouée depuis lors pour une grande partie d'entre elle –, de l'or récolté par des mineurs au péril de leur santé en utilisant du mercure. Le ministre de l'Intérieur est d'ailleurs venu se recueillir sur place, en Guyane, la semaine dernière.

Le bilan de l'opération « Harpie » est aujourd'hui contrasté. Si l'on constate d'indiscutables résultats, comme la destruction de matériels ou le démantèlement de réseaux criminels, l'orpaillage n'en est pas pour autant éradiqué et le nombre de sites est même en augmentation, motivés par la hausse des cours de l'or. On estime ainsi entre 5 000 et 15 000

le nombre de personnes engagées dans cette activité criminelle, des mineurs que l'on appelle en portugais des « *garimpeiros* ».

Nous sommes aujourd'hui confrontés à une stagnation de cette opération « Harpie », stagnation qui s'explique essentiellement par la situation géographique décisive de ce département, qui compte 1 200 kilomètres de frontières, dont 700 avec le Brésil et 500 avec le Surinam. La proximité de ces deux États pauvres ne facilite pas la recherche d'un consensus pour lutter contre l'orpaillage clandestin. Aucun progrès nouveau ne pourra donc être observé dans ce domaine, sans bonne volonté de nos interlocuteurs.

Notre commission des Lois peut néanmoins apporter son appui à l'opération « Harpie », très soutenue par la population guyanaise, dans trois domaines d'action.

Il convient tout d'abord de maîtriser le renseignement, question dont la Commission va prochainement discuter, puisque nous sommes actuellement, avec notre collègue Patrice Verchère, en phase de rédaction du rapport de la mission d'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement. Il est nécessaire de doter les services de renseignement, y compris en Guyane, de nouveaux moyens juridiques et technologiques, tels que les moyens d'interception des communications, notamment par téléphones satellitaires. En effet, sur ce territoire dont la superficie équivaut à celle du Portugal, les téléphones portables cellulaires, faute de capacités suffisantes de relais, sont assez peu utilisés au profit des communications par satellite. Seuls de nouveaux moyens d'interception des communications satellitaires permettront d'améliorer les résultats observés sur le terrain.

Il convient ensuite d'adapter les moyens juridiques aux spécificités de ce territoire. Ces adaptations ont été réclamées par les personnels de police et de gendarmerie que j'ai rencontrés. En effet, certaines règles ont été édictées essentiellement en référence à la métropole, sans tenir compte de leurs modalités d'application dans le contexte guyanais. Je pense ainsi aux délais de garde à vue, qui n'ont pas les mêmes conséquences selon que vous soyez en Guyane ou dans le département du Finistère ! En effet, quand des « *garimpeiros* » sont interpellés à Camopi, commune qui se situe à une heure et demie d'avion de Cayenne, le délai de garde à vue court à compter de l'interpellation, indépendamment des temps de trajet – et de l'indisponibilité éventuelle d'un hélicoptère – pour pouvoir amener les personnes interpellées dans des locaux adaptés de garde à vue.

La spécificité de la situation impose également, sous peine de ne pas atteindre le but, de mieux incriminer ces activités clandestines, notamment en créant de nouvelles infractions, comme la détention de certains matériels ou produits en forêt, qui peuvent être constitutifs en Guyane d'une intention de nuire, ce qui ne serait pas pour autant le cas en métropole. Nous aurons peut-être l'occasion, d'ici le mois de juillet, d'adapter ce cadre légal au contexte guyanais, lors des différents projets ou propositions de loi, dont notre Commission sera saisie. La police aux frontières, les services de police judiciaire, les forces de police et de gendarmerie se tiennent à notre entière disposition pour préciser les besoins en ce domaine.

Il convient enfin d'entretenir et d'améliorer les capacités de projection des forces. On ne peut agir efficacement qu'en intervenant rapidement. Les forces armées en Guyane disposent de cinq hélicoptères « Puma », de trois hélicoptères « Fennec » et la gendarmerie, pour sa part, de trois hélicoptères. Cette disponibilité est faible compte tenu de l'ancienneté de la flotte et des immobilisations pour des raisons de maintenance. En effet, on compte dix heures d'entretien pour une heure de vol d'un « Puma », ce qui contraint fortement notre capacité d'intervention.

Troisième et dernier point que je souhaitais évoquer : la question des enjeux liés à la maîtrise de l'immigration en Guyane. À la population guyanaise officielle – 233 000 personnes – il convient d'ajouter une population estimée entre 30 000 et 60 000 personnes en situation irrégulière ; un habitant sur deux n'est pas né français, ce qui traduit une immigration forte et de fraîche date. Les frontières sont perméables et difficiles à contrôler. Les flux d'immigration illégale restent importants : plus de 12 000 interpellations en 2012, contre 15 125 en 2011 ; 9 757 reconduites à la frontière en 2012, contre 9 412 en 2011.... Face à ces procédures de masse, les services de l'État sont menacés d'embolie ; le taux de réitération est considérable – sans doute 40 % – et bien compréhensible lorsqu'on voit qu'il suffit de quelques minutes pour traverser le fleuve frontière en pirogue et se retrouver à nouveau en territoire français. On ne peut donc tirer aucune gloire de chiffres qui pourraient sembler, à première vue, satisfaisants et on doit s'interroger sur la pertinence de la poursuite d'une telle politique qui, en outre, s'accompagne d'une forte hausse du contentieux – environ 170 requêtes étaient introduites en 2010, il y en a eu près de 1 300 en 2012 ! En parallèle, les demandes d'asile explosent – 1 400 en 2012, contre 900 en 2009. Le détournement de la procédure est évident puisque, le plus souvent, les demandeurs sont présents en Guyane depuis des années et bien connus des services interpellateurs. Il me semble que cette politique n'est ni efficace, ni tenable ; il convient donc à mes yeux, sans envoyer pour autant de signaux contradictoires, de réorienter la lutte contre l'immigration irrégulière, en réorganisant les échanges entre services interpellateurs et préfecture, en intensifiant la lutte contre les filières plutôt que de chercher à atteindre un certain volume d'interpellations, et, enfin, en mettant en œuvre une nouvelle gestion des demandes d'asile.

M. Jacques Valax. Je souhaiterais apporter quelques observations complémentaires. J'ai effectué un stage d'immersion d'une semaine en Guyane, sur le thème de la complémentarité entre l'armée et la gendarmerie nationale. Au-delà de l'accueil de qualité qui m'a été réservé, j'ai pu constater que les forces de police, de gendarmerie, l'armée et les services judiciaires travaillaient dans une symbiose remarquable.

Comme le président Urvoas l'a précisé, il s'agit d'un département tout à fait particulier, dont la superficie équivaut à un sixième de celle de la métropole et qui ne dispose pas à proprement parler de frontières. Sur respectivement 500 et 700 kilomètres, les fleuves de l'Oyapock et du Maroni jouxtent le Brésil et le Surinam. La pauvreté de ces deux États frontaliers conduit une population sans qualification, mais aussi sans espoir à venir faire fortune, sur le territoire guyanais, grâce à l'orpaillage clandestin. Ces gens – entre 800 à 1 200 en moyenne dans un centre clandestin d'orpaillage – connaissent parfaitement la forêt guyanaise et sont capables de s'y mouvoir avec beaucoup d'aisance et de rapidité, ce qui rend bien sûr d'autant plus difficile leur identification et leur interpellation.

L'orpaillage clandestin a des conséquences néfastes sur l'équilibre de la Guyane, comme la prostitution, le développement de la délinquance ou bien encore la dégradation de l'environnement, qu'il s'agisse de l'utilisation du mercure ou de la déforestation.

Je tiens à cet égard à rappeler mon admiration pour la qualité du travail, qui est effectué, en étroite collaboration, par la gendarmerie et les forces armées en Guyane et ce, dans des conditions – notamment climatiques – qui sont très difficiles et présentent un niveau élevé de risques. N'oublions pas qu'au fond de la forêt guyanaise, nous sommes en état de guerre ! Dans l'intérêt de la République, nos forces militaires poursuivent, toujours dans le respect de la règle de droit – il faut le souligner –, des orpailleurs clandestins, qui eux n'ont rien à perdre et sont prêts à tout pour sauvegarder les quelques grammes d'or récoltés.

Paradoxalement, alors que les gendarmes et les militaires sont envoyés pour accomplir cette mission à haut risque, les moyens manquent. Pour mémoire, je vous rappellerai qu'une opération a échoué, car les deux hélicoptères qui devaient aller soutenir l'action des forces armées déployées au sol n'ont pu décoller... On perçoit bien là les risques encourus sur le terrain par nos forces militaires – dont je salue à nouveau la compétence et la qualité.

M. Bernard Lesterlin. On ne peut que se féliciter du travail considérable que mènent en Guyane gendarmes et militaires dans des conditions bien difficiles. J'attire votre attention sur les conséquences économiques que peut avoir une immigration non contrôlée – même si je connais les contraintes géographiques particulières, notamment à Saint-Laurent-du-Maroni. Je rencontrais en octobre dernier le directeur du centre spatial de Kourou qui s'est fait l'écho des inquiétudes des ingénieurs étrangers et de leurs familles face à la montée de la délinquance dans la région. Je salue, dans ces conditions, la décision prise par le ministre de l'Intérieur d'implanter en Guyane la première zone de sécurité prioritaire outre-mer. Il est important d'adapter les moyens et les méthodes au contexte particulier de cette région, c'est vrai aussi en matière de garde à vue comme cela vient d'être dit. L'Assemblée nationale est vraiment très attentive à la situation de la Guyane, comme elle l'est d'ailleurs à l'égard de Mayotte qui connaît des problématiques parfois proches.

M. Jacques Bompard. En écoutant les propos du Président, j'ai été particulièrement sensible aux difficultés d'application de certaines lois outre-mer. De mon point de vue, cela pose la question du centralisme et de la subsidiarité ; il n'est pas bon de vouloir appliquer une loi de manière uniforme sur l'ensemble du territoire, alors que les problématiques locales peuvent être très diverses. De manière simple, il ne faut pas donner les mêmes droits aux Français et aux étrangers, sinon on risque de se heurter à des abus.

M. François Vannson. Vous avez évoqué, Monsieur le Président, l'action des gendarmes en Guyane. Je tenais, à cet égard, à rappeler que nous soutenons l'action des gendarmes outre-mer.

Cependant, j'ai été reçu, il y a quelques semaines, à la direction générale de la gendarmerie nationale, dans le cadre du club des parlementaires de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN). Nos interlocuteurs nous ont fait part, à cette occasion, de leurs inquiétudes s'agissant du financement du budget d'investissement de la gendarmerie nationale. Concrètement, le général en charge des questions budgétaires nous a indiqué que le prochain budget d'investissement serait réduit à zéro. Cette situation est tout de même alarmante.

S'agissant enfin des réserves de la gendarmerie nationale, qui font désormais partie intégrante du volet opérationnel, les budgets sont là encore en forte réduction. Je souhaiterais donc que nous nous montrions vigilants sur ces questions prioritaires pour l'avenir de la gendarmerie.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. C'est pour cette raison, comme je l'ai indiqué au début de notre réunion, que j'ai invité le directeur général de la police nationale et le directeur général de la gendarmerie nationale à venir très prochainement devant la commission des Lois, afin de poser avec eux un diagnostic, notamment sur l'adéquation entre les efforts qui leur sont demandés et les capacités opérationnelles de la police et de la gendarmerie. La priorité donnée au ministère de l'Intérieur, telle qu'elle est affirmée par le Gouvernement, doit, en effet, pouvoir se traduire dans les faits.

*

* *

*La Commission **approuve** la création d'une mission d'information sur le statut de l'élu, composée de neuf membres du groupe SRC, cinq membres du groupe UMP, un membre pour les quatre autres groupes (UDI, Écologiste, RRDP et GDR). Un membre du groupe SRC occuperait les fonctions de président et de rapporteur ; un membre du groupe UMP occuperait celles de vice-président et de rapporteur ; un second poste de vice-président serait attribué à un membre du groupe SRC.*

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné

– *M. Jean-Michel Clément*, rapporteur pour avis sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (n° 774), l'avis portant sur l'article 5 du projet de loi ;

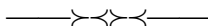
– *M. Hugues Fourage* sur le projet de loi portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (*sous réserve de sa transmission*) ;

– *M. Hugues Fourage* sur le projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France (*sous réserve de sa transmission*).

*

* *

La séance est levée à 11 heures 15.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Nathalie Appéré, Mme Marie-Françoise Bechtel, M. Erwann Binet, M. Jacques Bompard, M. Marcel Bonnot, M. Gilles Bourdouleix, M. Dominique Bussereau, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Gilbert Collard, Mme Pascale Crozon, M. Marc-Philippe Daubresse, M. Sébastien Denaja, Mme Françoise Descamps-Crosnier, Mme Laurence Dumont, M. Olivier Dussopt, M. Matthias Fekl, M. Georges Fenech, M. Hugues Fourage, M. Yann Galut, M. Guy Geoffroy, M. Bernard Gérard, M. Philippe Goujon, Mme Françoise Guégot, M. Philippe Houillon, M. Sébastien Huyghe, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Guillaume Larrivé, M. Pierre-Yves Le Borgn', Mme Anne-Yvonne Le Dain, M. Bernard Lesterlin, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Mme Nathalie Nieson, M. Jacques Péliissard, Mme Elisabeth Pochon, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Pascal Popelin, M. Didier Quentin, M. Dominique Raimbourg, M. Bernard Roman, Mme Cécile Untermaier, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann

Excusés. - M. Sergio Coronado, M. Jean-Pierre Decool, M. Marc Dolez, M. René Dosière, M. Édouard Fritch, M. Daniel Gibbes, M. Yves Goasdoué, Mme Marietta Karamanli, M. Jean-Yves Le Bouillonec, M. Alfred Marie-Jeanne, M. Roger-Gérard Schwartzenberg